Sociedade civil e democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política

Sociedade civil e democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política

Editores

Bernardo Sorj
Miguel Darcy de Oliveira

Sociedade civil e democracia na América Latina:
Crise e reinvenção da política

Editores
Bernardo Sorj
Miguel Darcy de Oliveira

Tradução do espanhol para o português
Geny Aleixo

Revisão de tradução
Ana Paula Gomes

Revisão de provas
Ana Paula Gomes

Editoração eletrônica
Imagem & Texto Ltda.

Seminário Sociedade Civil e Democracia na América Latina:
Crise e reinvenção da política (2006 : São Paulo).

Seminário Sociedade Civil e Democracia na América Latina:
Crise e reinvenção da política / Bernardo Sorj ; Miguel Darcy
de Oliveira, editores; [Fernando Henrique Cardoso... et al.]. –
São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso ; Rio de
Janeiro : Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2007.
248 p., 21cm

ISBN: 978-85-99662-23-6 (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais)

ISBN: 978-85-99588-02-4 (Instituto Fernando Henrique Cardoso)

1. Democracia - América Latina. 2. Sociedade civil - América
Latina. I. Cardoso, Fernando Henrique II. Sorj, Bernardo III.
Oliveira, Miguel Darcy de IV. Instituto Fernando Henrique
Cardoso V. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais VI. Título

CDU: 321.7(8=4)
CDD: 320.98

Biblioteca do iFHC – 19.07.2007

Índice

A democracia no centro da agenda 7
Fernando Henrique Cardoso

ARGENTINA
Organizações que invocam direitos.
Sociedade civil e representação na Argentina 11
Catalina Smulovitz

BRASIL
Sociedade civil e política no Brasil 59
Bernardo Sorj

Sociedade civil e democracia no Brasil:
Crise e reinvenção da política 73
Miguel Darcy de Oliveira

CHILE
A experiência chilena: O avesso da trama 85
Ernesto Ottone

COLÔMBIA
Paradoxos na construção da
democracia colombiana 95
Mauricio Archila Neira

PAÍSES ANDINOS
Tempos de agitação, tempos de mudança. Sociedade
e democracia nos países andinos meridionais 147
Fernando Calderón G.

VENEZUELA
A sociedade civil na Venezuela: Tendências atuais 199
Francine Jácome

A democracia no centro da agenda

Fernando Henrique Cardoso[1]

Sociedade Civil e Democracia na América Latina: crise e reinvenção da política abre um debate urgente e necessário sobre os desafios que afetam a governabilidade e consolidação da democracia em nosso continente.

Seu ponto de partida é a percepção de que, na América Latina contemporânea, cansaço e desencanto com a democracia representativa e os partidos políticos coexistem com a emergência de uma nova cidadania e o fortalecimento de sociedades abertas.

[1] Sociólogo e ex-presidente do Brasil.

A tensão entre o velho e o novo é característica dos tempos de incerteza e mudança. A descrença da população em relação ao sistema político dá margem tanto para o ressurgimento de um neopopulismo de corte autoritário quanto para novas formas de participação cidadã que revitalizam a democracia.

Liberdade individual e inovação tecnológica facilitam novas formas de ação política e social que não passam pelos canais institucionais de participação, como os partidos e sindicatos. A sociedade está aparentemente menos organizada, porém mais informada e conectada.

Indignação frente à corrupção e impunidade, incivilidade e violência corroem o tecido social e agravam a crise de legitimidade das instituições políticas ao mesmo tempo em que impulsionam a emergência de uma cultura cívica de participação e responsabilidade.

Isso tudo ocorre em sociedades que se transformaram e se modernizaram. Em diferentes ritmos, todos os países latino-americanos – à exceção de Cuba, bloqueada até hoje pela Guerra Fria – realizaram a transição do autoritarismo para a democracia. Com maior ou menor sucesso, promoveram as reformas necessárias à abertura de economias fechadas e estagnadas.

Mais importante ainda do ponto de vista da governança democrática, nas últimas décadas nossas sociedades se fortaleceram frente ao Estado. Os cidadãos são, hoje, mais informados e participantes. Têm múltiplos interesses e identidades. Não se conformam com o papel passivo de ouvintes, espectadores e eleitores. Seguem cada vez mais seu arbítrio.

A opinião pública se forma com base nas informações fornecidas pela mídia e na capacidade de analisar os fatos e

formar juízos de opinião. *Blogs*, *emails*, celulares e *sites* estão se tornando ferramentas poderosas de um novo tipo de comunicação: pessoal, participativa e interativa.

Vivemos em sociedades "abertas" – violentas, injustas, desiguais –, mas nas quais a liberdade e a diversidade, o debate e a deliberação, a inovação e a experimentação são vetores permanentes de transformação.

Essas mudanças no perfil da sociedade tornam mais rica e complexa a interação entre os cidadãos e as instituições políticas. As pessoas recorrem cada vez mais à sua própria experiência para tomar posição. Há uma exigência crescente de verdade e transparência.

Estamos no limiar de um novo ciclo histórico em que o verdadeiro debate se dá entre velhos modelos e novas idéias, entre regressão autoritária e fortalecimento da democracia.

Novas tendências e dinâmicas levantam novas questões e desafios:

- qual o sentido dos processos de transformação política e social em curso em nossas sociedades;
- quais os riscos para a democracia do agravamento das tensões étnicas e sociais em vários países da região;
- quais os atores e os caminhos para o fortalecimento de uma cultura cívica e de uma democracia no quotidiano, bases para uma reinvenção da política;
- quais as perspectivas de renovação das formas clássicas de representação em função da emergência de uma cidadania ativa e de uma nova esfera pública de participação e debate;
- qual o significado para a governabilidade democrática da transição de uma esfera pública ancorada nas instituições políticas formais para uma esfera públi-

ca organizada em torno aos sistemas de comunicação e novas tecnologias de informação que não desfigure as instituições formais da democracia;

- quais as condições de geração de um círculo virtuoso entre democracia representativa, deliberativa e participativa.

Estes temas permearam a agenda de um seminário internacional realizado na sede do iFHC em São Paulo, em maio de 2006, com a participação de cientistas sociais, lideranças de ONGs, políticos, empresários e formadores de opinião.

Os ensaios que se seguem desenham um panorama do estado destas questões no Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela e Países Andinos. Sua publicação em livro é um convite à participação de todos neste processo de diálogo e construção coletiva.

Democracia, sabemos bem, é um processo constante de invenção da história e das sociedades. Não se impõe de fora para dentro e não se conquista de uma vez por todas. A democracia na América Latina está viva, ainda que confrontada a riscos e desafios, porque submetida a um processo permanente de reinvenção.

Nosso esforço é no sentido de captar o novo, as idéias e experiências que emergem da sociedade e renovam as instituições. Estamos diante de um grande desafio intelectual e político: o da construção de uma agenda democrática para a América Latina no século XXI.

Organizações que invocam direitos. Sociedade civil e representação na Argentina

Catalina Smulovitz[1]

I.

Nos últimos anos, a Argentina experimentou um crescimento significativo no número de organizações da sociedade civil, no número de pessoas nelas envolvidas, bem como um aumento na visibilidade de suas tarefas, funções e reconhecimento. O fenômeno, que coexistiu com o processo da instalação da democracia no país, merece algumas questões. Que assuntos e atores novos emergiram? Por que es-

1 Professora do Departamento de Ciência Política e Estudos Internacionais da Universidade Torcuato Di Tella (Argentina).

tas organizações adquiriram uma centralização desconhecida até poucos anos? Que efeitos estão produzindo estas organizações na dinâmica dos conflitos políticos e nos recursos usados pelos atores?

Os dados que se seguem mostram que as organizações voltadas ao fornecimento de serviços tangíveis, como a saúde e a educação, são muito mais numerosas que aquelas voltadas à exigência dos direitos. No entanto, dado que a visibilidade e a incidência política destas últimas foram mais significativas do que o seu tamanho permitiria supor e que um número expressivo das organizações que reivindicam demandas tangíveis, como trabalho e alimentos, também o fazem invocando o direito ao trabalho e à integração; nestas páginas iremos nos concentrar na análise dos efeitos políticos que estas formas de intervenção assumem.

Consideremos primeiramente alguns dados que permitam conhecer a dimensão do fenômeno. Em um trabalho recente, Gabriel Berger e Mario Roitter recordavam que, de acordo com dados do ano 1995, existiam na Argentina 57.321 organizações sem fins lucrativos que ofereciam serviços a terceiros e que empregavam 118.720 assalariados.[2] O estudo publicado em 2000 pelo CEDES, conjuntamente com a Universidade John Hopkins, estabeleceu que em 1995 o número de voluntários nestas organizações estava próximo a 2,5 milhões de pessoas.[3] Um trabalho feito pelo GADIS,

[2] Berger, Gabriel e Roitter, Mario "El Rol de los Emprendedores Sociales en la Construcción de Alianzas". Disponível em: http://www.alianzas.org/listado.asp?pagina=2. 2004.

[3] Roitter, Mario; Bombal, Ines Gonzalez et al. Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro. Buenos Aires: CEDES, 2000.

em 2004, afirmava que existem na Argentina 104.642 organizações, que 60% delas surgiram nos últimos vinte anos e que 60% estão concentradas na região central.[4] Por outro lado, um estudo feito pelo Gallup indicava que enquanto em 1997 20% da população adulta declarava ter feito algum tipo de trabalho voluntário,[5] o número havia subido para 26% em 2000 e 32% em 2001.[6] Os trabalhos orientados a analisar a morfologia do setor mostram que nele o emprego é maior que entre as organizações voltadas à educação (41%), seguidas pelas voltadas à saúde (13%), aos serviços sociais (11,5%) e à cultura (15%)[7]. Estes trabalhos estabelecem também que as organizações dedicadas ao "*advocacy*" reuniam em 1995 0,7% do emprego do setor. Outros estudos, mesmo quando classificam as atividades das organizações com base em outros critérios, mostram um panorama similar. O estudo do GADIS, por exemplo,

[4] GADIS. "Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina". Edilab Editora, 2004, pp.20-3. As significativas diferenças no número de organizações que aparecem entre estes dois trabalhos são atribuíveis à metodologia e fontes que utilizam para determinar o tamanho do setor. Enquanto o trabalho CEDES/Johns Hopkins utiliza dados provenientes do Censo Nacional Económico de 1994 e as correções ao mesmo realizadas em 1995 mais informação proveniente do Registro de Instituciones sin Fines de Lucro, o trabalho realizado pelo GADIS baseia-na na informação fornecida pelos diferentes Registro de Personas Jurídicas provinciales. As diferenças podem ser atribuídas às fontes, à distância no tempo entre um e outro trabalho e ao fato de que o Registro de Personas Jurídicas registra as altas mas não necessariamente as baixas das organizações.

[5] Gallup. (1999). "Donaciones y Trabajo Voluntario". Disponível em: http://www.gallup.com.ar. Citado em Berger e Roitter. op. cit.

[6] GADIS. "Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina". Edilab Editora, 2004, p.7.

[7] Roitter, Mario; Bombal, Ines Gonzalez et al. Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro. Buenos Aires, CEDES, 2000.

indica que 67,2 % das organizações existentes orientam suas atividades à defesa dos interesses de seus associados e envolvem fundos mútuos, grêmios, sindicatos, escolas profissionalizantes, clubes e cooperativas (associações de afinidade). E que 19,1 % são organizações de base constituídas por assentadores de determinados espaços geográficos e compreendem sociedades de fomento, associações de moradores, associações de amigos de bairros etc. E 12% são entidades criadas com a intenção de transferir capacidades, bens e serviços e incluem organizações que prestam serviços sociais, de promoção do desenvolvimento e de ampliação de direitos.[8]

II.

Diversas razões explicam o crescimento do terceiro setor nas sociedades latino-americanas e na Argentina em especial. Enquanto alguns autores associam o crescimento e a emergência destas organizações aos déficits do Estado e do mercado em cumprir apropriadamente suas funções, outros associam-no ao contexto político em que surgiram, em especial ao caráter autoritário dos sistemas políticos e às necessidades que confrontam os processos de democratização. Os autores que relacionam o crescimento aos déficits do Estado discutem que nos anos 1990, quando o Estado deixou de ser o fornecedor principal de bens públicos, como educação, saúde ou de políticas sociais, os setores não governamentais cresceram e organizaram-se para cobrir e substituir a decrescen-

[8] GADIS. "Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil Argentina". Edilab Editora, 2004, p.21.

te oferta oficial.[9] As organizações da sociedade civil teriam encontrado um espaço de ação nas disfunções causadas por déficits do mercado como o provedor de recursos. O exemplo desta variante são as organizações que foram desenvolvidas para enfrentar os problemas derivados do crescimento do desemprego e da precariedade do trabalho. Por outro lado, os autores que associam o crescimento do setor às características do contexto político, enfatizam, entretanto, que as características autoritárias, passadas e atuais, destes sistemas e as tarefas que impõem os processos de democratização causaram a emergência de OSC orientadas para satisfazer objetivos políticos que incluem a formação de organizações para exigir e assegurar a obtenção de metas tão variadas como a realização de eleições competitivas e limpas, a proteção do meio ambiente, os direitos indígenas, os direitos da mulher ou a transparência das ações públicas.

A marca de origem que impulsionou o crescimento das OSC é relevante, pois parece afetar a escolha das tarefas e dos programas predominantes que orientam suas ações. É de se supor que naqueles casos, em que a origem está relacionada à necessidade de preencher déficits do mercado, as organizações darão mais relevância às funções reparatórias das funções e menor importância à intervenção no debate público. Por outro lado, quando a origem se associa à necessidade de preencher os déficits do sistema político, é de se esperar que as tarefas concentrem-se na criação da confiança social ou na melhoria dos mecanismos de representação e de controle governamental. No caso da Argentina, o

[9] Smulovitz, Catalina. "La Investigación sobre el Tercer Sector: El Sur también Existe". ISTR Report, 1997.

grande interesse em monitorar e fiscalizar as ações públicas e privadas não parece ser independente desta origem marcada pela preocupação em reformar as características do regime político. No entanto, o caso permite também observar que esta divisão inicial de tarefas e dos âmbitos de ação não tem contornos tão claros quanto se poderia supor. A experiência dos últimos anos mostrou que as estratégias e os instrumentos usados por OSC orientadas a fiscalizar os poderes públicos e reivindicar direitos transcenderam seus limites originais, afetando a ação de outros atores sociais e organizações, e influenciando de outra forma a dinâmica do processo político geral. Como veremos mais adiante, são muitas as organizações que, mesmo quando o objetivo inicial de sua ação é fornecer bens tangíveis como trabalho, educação e saúde, enquadram também suas tarefas e sua divulgação no quadro de argumentos que enfatizam a necessidade de satisfazer estes bens invocando o direito ao trabalho, à saúde ou à educação. Neste sentido, é possível assinalar as demandas do movimento piqueteiro que, embora se originem e se centralizem em demandas econômicas tangíveis como o trabalho e os alimentos, foram desenvolvidas com argumentos que os moldam a fundamentos mais amplos, considerando-as como manifestações do direito ao trabalho e à integração social.[10]

[10] Neste trabalho não analisaremos o movimento piqueteiro. A literatura relativa a este tema é extensa; ver Svampa, M. e Pereyra, S. Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires, Biblos, 2004. Merklen, D. Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003. Buenos Aires, Editorial Gorla, 2005; Delamata, Gabriela (comp.). Ciudadanía y Territorio. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2005.

Embora, conforme mencionei, o centro de atenção neste trabalho sejam as atividades e o impacto das organizações que protestam em nome do direito e cujas atividades concentram-se na incidência e na monitoração, cabe ressaltar que as OSC que fornecem serviços, sejam estes educativos, de saúde ou sociais, atualmente têm uma incidência importante na governabilidade dos regimes políticos da região. De fato, um grande número de OSC tem agido ultimamente como um equivalente funcional do Estado na provisão de serviços públicos. As reformas econômicas dos anos 1990 e os processos de descentralização das políticas públicas não apenas deslocaram funções do Estado para estas organizações, como também reforçaram explicitamente a relevância política e administrativa que se atribuem a estas organizações para cumprir este papel. Programas sociais de implantação recente (Trabajar, Plan Jefes y Jefas de Familia, Seguridad Comunitaria) atribuíram a estas organizações grande parte de sua implementação.[11] No entanto, mesmo que as OSC tenham cumprido um papel importante de contenção social, cabe recordar os limites que enfrentam para substituir, em escala total ou parcial, o Estado na provisão de bens públicos essenciais. Esta incapacidade não é atribuível à insuficiência dos recursos mas à natureza privada e voluntária de sua ação. As OSC não são obrigadas a forne-

[11] Bifarello, Mónica. "The Public Third Sector Partneships: A Major Innovation in Argentinian Social Policy". UNR. Rosario, 2000; Smulovitz, Catalina e Clemente, Ariana: "Descentralización, Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en Argentina". Em: Clemente, Adriana e Smulovitz, Catalina (comp.). Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina. IIED-AmericaLatina Publicaciones, 2004.

cer serviços de forma universal, e os beneficiários também não podem reivindicá-los como direitos universais. Conseqüentemente, além da importância adquirida pelas OSC em seu papel de provedoras de serviços, é fundamental ter em mente que as mesmas não podem substituir o Estado nesta função. Não só porque não dispõem de recursos para fazê-lo, mas também porque não estão obrigadas a garantir sua provisão universal, e os cidadãos também não podem lhes reivindicar imperativamente essa provisão.

III. As OSC que reivindicam direitos. O que reivindicam e como o fazem?

Que fatores determinaram a centralidade e a visibilidade das organizações que reivindicam e/ou invocam direitos? E quais foram os efeitos políticos e sociais de suas ações?[12]

[12] Não trataremos aqui desse assunto porque o direito e a invocação aos direitos se expandiram nas sociedades contemporâneas. Diversos autores adiantaram diferentes explicações para entender a origem e o caráter global do fenômeno. Em "La democracia inesperada", por exemplo, Bernardo Sorj atribui a emergência e a expansão do fenômeno às mudanças que a transformação do direito trabalhista produz. Esta transformação implica mudanças na forma de entender a responsabilidade e o aparecimento de direitos fragmentados, isto é, direitos que levam em conta distinções derivadas de condições de emprego particular (insalubridade, maternidade etc.). Segundo Sorj, ao revolucionar as categorias fundamentais do mundo jurídico, o direito trabalhista abriu as comportas para uma posterior implosão de direitos" (p.38). Sorj, Bernardo. La Democracia Inesperada. Prometeo, 2004. Para outras explicações do fenômeno, ver Epp, Charles. The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective. The University of Chicago Press, 1998; McCann, Michael, Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization. Chicago: The University of Chicago Press, 1994; Tate, Neal and Torbjorn Vallinder (eds.). The

Algumas hipóteses relacionam o papel crescente das organizações que na Argentina reivindicam direitos a variáveis macropolíticas como a transformação e a crise dos mecanismos de representação política. Supõem que estas outras formas de intervenção seriam desnecessárias se os mecanismos da representação fossem "adequados e eficientes". Outras explicações associam seu crescimento aos fatores contextuais históricos, tais como a centralidade adquirida pela mobilização e protesto contra as violações aos direitos humanos ocorridas durante o regime militar e nos julgamentos dos ex-comandantes das Juntas Militares durante os primeiros anos da transição democrática.[13]

Na *primeira hipótese*, o crescimento do papel político destas organizações é o produto das limitações que o sistema de representação enfrenta para transmitir e expressar a diversidade e a multiplicidade dos interesses e preferências dos atores políticos e sociais. Estas limitações estimulariam a busca de formas alternativas de intervenção que permitam evitar os problemas que enfrentam para se fazer escutar. Na *segunda hipótese*, o crescimento é associado à

Global Expansion of Judicial Power. New York University Press, 1995; Garapon, Antoine. Juez y Democracia, Madrid: Flor del Viento Ediciones, 1997; Guarneri, Carlo e Pederzoli, Patrizia. Los Jueces y la Política. Poder Judicial y Democracia, Madrid: Taurus, 1999; Shapiro, Martin e Sweet, Alec Stone. On Law, Politics and Judicialization, Oxford: Oxford University Press, 2002.

13 Smulovitz, Catalina. "The discovery of the Law. Political Consequences in the Argentine Experience". Em: Barth, Brian e Dezalay, Yves (eds.). Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy. The University of Michigan Press, 2002; Peruzzotti, Enrique. "Compromiso Cívico en Argentina. Del Movimiento de los Derechos Humanos a los "Cacerolazos". Res Pública, n.3, 2003.

descoberta histórica de um recurso de intervenção e de ação específico: a invocação e a demanda no discurso e em nome do direito. Enquanto a primeira hipótese compreende a emergência destas organizações como um resultado das dificuldades que as circunstâncias institucionais e políticas impõem, a segunda enfatiza a mudança que produziu a descoberta de um instrumento que permite formas novas de intervenção política. Entendo que as duas hipóteses são complementares antes de serem excludentes. A transformação e o sucesso de novos mecanismos e instrumentos de intervenção não podem ser compreendidos sem considerar que também as circunstâncias se modificaram para fossem bem-sucedidos na cena representativa.

Que argumentos sustentam estas duas hipóteses? As visões normativas sobre o funcionamento das instituições representativas supõem que se os mecanismos da representação fossem eficientes, o mal-estar dos atores políticos e sociais com os resultados da representação desapareceria. Para esta visão, a representação é eficiente quando capta e representa fielmente a totalidade e a diversidade das vontades e dos interesses de uma sociedade. Segue-se, então, que se a representação fosse perfeita, não haveria a ruptura entre o que os representados desejam e o que os representantes fazem. Nesta perspectiva, a emergência das OSC e dos movimentos sociais que protestam fora das cenas representativas tradicionais revela "falhas" ou "disfunções" nos procedimentos de representação. Mas é assim? É materialmente possível a representação perfeita? A emergência e a proliferação destas organizações revelam falhas nos procedimentos representativos?

A literatura sobre movimentos sociais sugere que a emergência destes movimentos e organizações não está associa-

da às "falhas" nos sistemas de representação partidária, mas sim às características estruturais do sistema na representação partidária que tornam impossíveis a representação e absorção por parte dos partidos da complexidade e da totalidade das questões que os diferentes movimentos sociais e/ ou associações cidadãs apresentam.[14] Para esta literatura, a emergência das OSC e de outras formas de demanda e representação não revela necessariamente "falhas" no sistema da representação, mas os limites materiais da representação eletiva. Fatores diversos explicam estes limites. Sabemos que um dos objetivos da representação partidária é a tomada de decisão política. Como todo processo de decisão, as decisões políticas implicam a opção por uma "solução" (seja ela negociada, imposta ou condensada) entre interesses e posições em conflito. E, como qualquer outro, este mecanismo de decisão supõe a redução e a simplificação das opções. Se os mecanismos de representação política não reduzissem e não simplificassem a diversidade do social, e não reproduzissem esta diversidade fielmente, não serviriam para a tomada de decisões. Segue-se então que toda decisão política, ainda que a tomada com base nos procedimentos mais democráticos, deixará âmbitos da experiência social e individual sem representação e, conseqüentemente, demandas insatisfeitas. Em um mundo complexo, diverso e conflituoso, qualquer mecanismo de decisão política realiza esta operação de exclusão.[15] No caso da representa-

[14] Ver: Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar, Alianza, p.151 e 159. Meluci, Alberto. Challenging Codes. Collective Actionin the Information Age. Cambridge University Press, 1996, pp. 211-7.

[15] Meluci, Alberto, op. cit. p.212.

ção política partidária, esta simplificação ocorre porque, para sobreviver, os partidos são forçados a agregar vontades. A lógica da agregação, no entanto, tem conseqüências: impede os partidos de conceder pesos maiores aos interesses específicos, a menos que estes sejam estendidos para a sociedade. Esta mesma lógica de agregação que permite aos partidos recolher uma gama variada de preferências cidadãs limita sua capacidade de atribuir a intensidade que cada grupo deseja. A própria dinâmica de agregação política, que garante a sobrevivência dos partidos na cena eleitoral, força os partidos a agregar interesses diversos enquanto dilui a intensidade dos mesmos. Quanto mais assuntos os partidos adicionam à agenda, mais provável é que cada um deles adquira centralidade menor. Por conseqüência, do ponto da vista de um interesse particular não extensivamente distribuído, dada a probabilidade elevada de sua exclusão da agenda, a via do partido passa a ser uma estratégia pouco eficiente. Se os partidos e a competição partidária não oferecerem as garantias de que as demandas particulares serão efetivamente consideradas, os defensores deste tipo de demanda têm que procurar vias alternativas de intervenção. Em outras palavras, para os intensos demandantes de perguntas pouco estendidas, os incentivos para a escolha de outras formas de intervenção, sejam legais, midiáticas ou mobilizacionais, são grandes. São as próprias condições que governam a lógica da representação e da agregação partidária, mais que as falhas na representação, que incitam interesses e grupos – que não podem garantir os resultados desejados – a procurar formas de intervenção e de incidência alternativas. Conseqüentemente, a distância entre os interesses e as vontades representados no sistema político

e os que não o são não revela necessariamente “falhas” no sistema de representação, mas sim a complexidade e a diversidade dos interesses e das vontades a representar. Embora fosse possível argumentar que esta foi uma característica permanente dos mecanismos de representação partidária e que conseqüentemente o fenômeno deveria ter se apresentado anteriormente. Cabe recordar, como indicou Melucci, que as limitações dos sistemas de representação tornaram-se evidentes em épocas recentes, quando o mundo social a representar se tornou mais complexo, diversificou-se e fragmentou-se.

A segunda hipótese atribui o crescimento em número e relevância destas organizações a fatores históricos que deram lugar à descoberta e à incorporação de um recurso da intervenção e de ação específico: a conversão das demandas em petições de direitos.

Este mecanismo não só permite legitimar e dar entidade pública às demandas mas também evitar as restrições que a representação eleitoral impõe. Fatores históricos contextuais relacionados à trajetória da transição explicam esta descoberta no caso argentino. Esta transição foi marcada pela centralidade que adquiriu a mobilização e o protesto pelas violações dos direitos humanos durante o regime militar e pelos julgamentos dos ex-comandantes das Juntas Militares durante os primeiros anos da transição democrática. Os procedimentos legais, que culminaram com a sentença aos ex-comandantes em dezembro de 1985, expuseram os benefícios do procedimento legal para a definição dos conflitos e para a demanda de direitos. Estas revelações mostraram a desconhecida arena judicial e o direito como instâncias em que era possível realizar as aspirações de ci-

dadãos e de atores sociais. A descoberta dos benefícios da lei contribuiu para que os atores fundamentassem, legitimassem e moldassem suas ações nos discursos que invocam ou utilizam o direito ou denunciam sua violação.[16]

E esta mudança foi possível não só porque os atores descobriram um instrumento, mas também porque os atores modificaram a forma como se posicionavam frente ao Estado. No passado, e pelas características que o processo da criação de direitos sociais teve na Argentina, o Estado apareceu como criador e outorgante de direitos. O movimento de direitos humanos inverteu essa relação. Em vez de atribuir ao Estado a função do criador dos direitos, as demandas do movimento, reivindicando a proteção à vida, colocaram o Estado no papel de protetor de direitos existentes ou virtuais, e a sociedade como demandante da proteção. O resultado desta operação transformará as OSC e aqueles que peticionam a proteção de direitos invocados em criadores de direito.[17] Como operam estes recursos e que uso as OSC fazem dos mesmos ? É indubitável que a atividade legal é uma das condutas que permitem a participação política em uma democracia. Alguns autores[18] apontaram que enquanto a mesma permite que os cidadãos

[16] Smulovitz, Catalina. "The discovery of the Law. Political Consequences in the Argentine Experience". Barth, Brian e Dezalay, Yves (eds.). Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy. The University of Michigan Press, 2002.

[17] Smulovitz, Catalina. "Petitioning and Creating Rights. Judicialization in Argentina". Em: Sieder, Rachel; Alan Angell e Schjolden, Line (eds.). The Judicialization of Politics in Latin America. Palgrave, Macmillan, 2005.

[18] Zemans, Frances. "Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System". American Political Science Review. Vol. 77, 1983.

apelem e usem os poderes coercitivos do Estado para perseguir seus próprios interesses, a atividade legal constitui a forma paradigmática da participação política dos cidadãos livres na democracia. Além do fato de que as ações legais podem ser usadas para obter benefícios pessoais ou para um grupo determinado, é necessário considerar os efeitos políticos que esta forma de peticionar pode chegar a ter. Uma primeira característica a ressaltar é que, ao contrário das demandas feitas por outros meios, as demandas de caráter legal perante a autoridade pública resultam em respostas oficiais. Uma vez que o sistema legal é obrigado a dar algum tipo de resposta às controvérsias que as partes que se dizem ofendidas apresentam, as demandas judiciais aparecem como um instrumento que, ao ser invocado, força uma resposta pública. Independentemente de qual seja o conteúdo da resposta,[19] a autoridade pública não pode deixar de manifestar-se publica e oficialmente sobre a questão invocada. Esta característica da mobilização legal transforma as petições legais em um poderoso instrumento de intervenção e de petição para diferentes atores e organizações. É importante considerar, no entanto, que nem todos os desejos e exigências que invocam os direitos chegam a se transformar em demandas jurídicas. Entretanto, aqueles que o conseguem, têm a capacidade de transformar desejos (*wants*) em direitos (*entitlements*), e que a demanda seja resolvida através de procedimentos públicos e padronizados, reduzindo o peso das contingências políticas na resolução dos problemas, de forma que o resultado seja imperativo. E embora

[19] E isto é válido mesmo naqueles casos em que o sistema judicial considera que a questão não tem lugar.

seja absolutamente certo que nem todos os indivíduos estão nas mesmas condições de acessar o uso de procedimentos judiciais, as condições para sua ativação podem ser, às vezes, menos exigentes que outras formas de intervenção. Desta forma, e da perspectiva das OSC, a participação baseada na mobilização legal permite àqueles que a usam de se converterem em "*enforcers*" ou legisladores virtuais e obterem resultados políticos sem a intervenção dos representantes, ou quando estes não estão em condições de agir.

Os efeitos práticos dos benefícios da lei e da invocação do direito para se obter as correções desejadas foram postos em dúvida em muitas ocasiões. Não só porque em muitos casos as OSC falharam em suas tentativas de transformar suas aspirações em causas legais com conseqüências imperativas mas também porque estas demandas ocorreram em um cenário em que a confiança e o prestígio das instituições judiciais são muito baixos.[20] No entanto, apesar destes insucessos práticos e da baixa confiança nas instituições judiciais, a invocação ao direito e aos direitos permitiu às OSC intervir com novos argumentos e recursos no debate pela distribuição de bens públicos e privados. Esta forma de intervenção deu lugar não só a uma "judicialização" dos conflitos mas também a um crescente processo de "juridificação" dos intercâmbios sociais.[21]

20 Ver tabela incluída no anexo. Consultar Indice de Confianza en la Justicia elaborado pela UTDT em http://www.utdt.edu/departamentos/derecho/icj/index.php.

21 Smulovitz, Catalina. "Petitioning and Creating Rights. Judicialization in Argentina". Sieder, Rachel; Angell, Alan e Schjolden, Line (eds.). The Judicialization of Politics in Latin America. Palgrave, Macmillan, 2005. Sorj, Bernardo. La Democracia Inesperada. Prometeo, 2004.

A invocação ao direito permitiu a aquisição de legitimidade política e de entidade pública para muitas demandas. Durante o período ditatorial, a estratégia legal e a invocação ao direito permitiram evitar, às vezes, as restrições à ação política que limitavam o conjunto dos atores do momento. Nos tempos democráticos, a invocação ao direito permitiu legitimar intervenções e peticionar mesmo em casos em que não havia normas positivas que os amparassem, ou naqueles outros em que não existia um respaldo extenso. Esses benefícios permitem compreender por que no caso argentino as estratégias legais e as conseqüentes "judicialização" e a "juridificação" de conflitos foram predominantes nas estratégias das organizações da sociedade civil, ainda que não tenham como foco de sua ação o controle dos poderes públicos.

A petição de demandas na linguagem do direito e a demanda de proteção de direitos permitiu às OSC estenderem seu papel no processo de criação da agenda, de formulação e implementação e fiscalização de políticas públicas. Em um trabalho escrito com Enrique Peruzzotti,[22] afirmamos que as ações das OSC orientadas para produzir estas tarefas resultaram na produção de formas de "*social accountability*". Isto é, na produção de mecanismos de controle e fiscalização de autoridades e de políticas públicas. As ações destas organizações conseguiram expor atos irregulares de autoridades governamentais, incluir assuntos novos na agenda pública e influenciar e/ou reverter decisões de política pública. Este tipo de intervenção que resul-

[22] Smulovitz, Catalina e Peruzzotti, Enrique. "Societal Accountability in Latin Americal". Journal of Democracy, vol. 11, n. 4, outubro de 2000.

ta em controle vertical, não-eleitoral, das autoridades políticas, aumentou o número de atores e de assuntos que participam do debate público. Diferentemente de outros mecanismos de participação política, este tipo de intervenção permite que as OSC ajam mesmo quando não contam com maiorias especiais ou com atribuições constitucionais específicas, e também lhes permite intervir com independência dos calendários eleitorais. Desta forma, as OSC podem tornar visíveis e expressar demandas de atores que poderiam ser ignoradas na arena representativa. É certo que a invocação do direito não assegura que as OSC obterão resultados imperativos. No entanto, a operação facilita-lhes o começo de ações que podem levar a estes resultados, seja porque ativam o funcionamento de órgãos parlamentares ou judiciais, seja porque controlam a operação de agências burocráticas com capacidade de produzi-los, ou porque mobilizam preferências e modificam a agenda do debate público. Finalmente, cabe recordar que esta forma de intervenção não garante resultados ideologicamente pré-determinados nem resultados sociais cívicos ou virtuosos. Os objetivos das organizações que usam este tipo de procedimento abrangem uma diversa e ampla matriz ideológica. Como veremos mais adiante, as ações das organizações que protestam contra a insegurança são uma boa amostra da diversidade dos objetivos e resultados que estas organizações podem gerar.

IV.

A agenda de problemas de que trataram as OSC que na Argentina invocam um discurso de direitos é ampla e inclui

desde questões ambientais até reivindicação de direitos do consumidor e de trânsito. No entanto, as questões relacionadas à segurança pública, à autonomia judicial, ao acesso à justiça, à garantia de direitos, entre os quais se encontra o direito ao trabalho e à integração social, apresentam a tendência a concentrar suas ações. Consideremos, a seguir, o tipo de intervenção que tiveram as OSC no tratamento desses assuntos.

Na última década, as questões relacionadas à segurança cidadã tiveram um lugar proeminente na agenda das demandas das OSC que reivindicam direitos. As estatísticas mostram que logo após o início da transição democrática, a criminalidade comum[23] e o sentimento de insegurança aumentaram, e que o número de jovens mortos em supostos "confrontos" com a polícia continuou sendo alto.[24] Estas questões configuram alguns dos problemas que preocupam as OSC quanto à questão da segurança/insegurança pública. Algumas entendem que a proteção do direito à segurança deve se concentrar na melhoria da capacitação policial e no aumento das atribuições punitivas. Outras, aquelas que entendem que é a própria movimentação das forças de segurança o que explica essa crescente insegurança, concentram suas tarefas no controle e na monitoração das forças[25],

23 Ver Estadísticas del Sistema Nacional de Información Criminal, disponível em http://www.polcrim.jus.gov.ar/Snic/Año2004/Pais/Resumen/DeliPersPropHom.pdf.

24 Ver Documentos sobre Violencia Institucional elaborados pelo CELS, disponível em http://www.cels.org.ar/Site_cels/index.html.

25 Smulovitz, Catalina. "Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses in the Case of Argentina". Em: Fruhling, Hugo; Tulchin, Joseph e Golding, Heather (eds.). Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State. John Hopkins University,

bem com no desenvolvimento de reformas que permitam modificar sua estrutura e funcionamento.

A questão da insegurança e da violência das polícias deu lugar à emergência de um número variado de associações civis e de movimentos de vizinhos. Alguns são formados pelos próprios vizinhos afetados dos bairros. Esses grupos surgem em conseqüência do descontentamento com os resultados obtidos em investigações específicas e são orientados ao controle da ação criminal local (como o caso de Ingeniero Budge). Outros concentraram suas ações nos procedimentos judiciais dos casos em questão (caso Maria Soledad, caso Cabezas, caso AMIA), outras associações se prestaram a monitorar de forma sistemática a atividade policial (CELS, CORREPI, ou El Ágora) e a participar da discussão das políticas públicas relacionadas à mesma. Outras se concentraram na promoção de medidas legislativas que aumentassem as capacidades punitivas do sistema penal e as atribuições da polícia (Fundación Axel Blumberg). Depreende-se desta lista a variedade de demandas e de pontos da vista das OSC que intervêm nesta reivindicação. No entanto, além dessa heterogeneidade, deve-se enfatizar que uma das características que adquiriram as intervenções e os projetos, mesmo aqueles originados na instituição policial, é a incorporação da participação dos cidadãos e das OSC nas políticas da segurança.

2003; Smulovitz, Catalina. "Citizen Participation and Public Security in Argentina, Brazil and Chile. Lessons from an Initial Experience". Em: Tulchin, Joseph e Ruthenburg, Meg (eds.). Toward a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2005.

A organização e a concentração das OSC nos assuntos de segurança começaram em 1987, depois que em maio desse ano um policial atirou em três jovens no bairro operário de Ingeniero Budge.[26] Este fato deu ensejo a um protesto social local que criticou a conduta da polícia e exigiu justiça. Desde então, o assunto "do gatilho fácil" deixou de estar apenas nas páginas policiais dos jornais para ser um assunto da seção política. Muitos dos casos novos de abuso policial foram seguidos de mobilizações sociais que concederam visibilidade pública às denúncias, acesso à mídia e à atenção da justiça. Depois das mobilizações geradas em torno dos homicídios de Ingeniero Budge, apareceram outros movimentos de pessoas afetadas em casos particulares, que formaram organizações nacionais tais como a COFAVI (Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes), a CORREPI (Coordinación Contra la Represión Institucional), El Ágora em Córdoba e mais recentemente as Madres del Dolor. O assunto também se incorporou à agenda das organizações de direitos humanos pré-existentes como o CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales).[27] Estes movimentos e associações denunciaram más condutas na atuação da polícia e exigiram do Estado justiça e o cumprimento de sua obrigação em garantir proteção. A continuidade destas organizações

[26] Para uma análise detalhada das conseqüências sociais do caso, ver os diferentes trabalhos que a partir de 1991 Laura Gingold publicou. Gingold, Laura. Memoria, Moral y Derecho. El Caso de Ingeniero Budge (1987-1994). FLACSO Juan Pablos Editor, 1997; Jelin, Elizabeth (et al). Vida Cotidiana y Control Institucional en la Argentina de los '90. Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

[27] Embora existam diferenças importantes na forma como estas diferentes organizações entendem sua missão, neste artigo não as analisaremos.

ao longo do tempo resultou também no estabelecimento de um mecanismo de supervisão das operações policiais baseado nas ações dos cidadãos e na aparição de organizações de bairros orientadas ao fornecimento de segurança autogerida ou, em outros casos, em conjunto com as autoridades públicas.[28] Em 2004, o assassinato do jovem Axel Blumberg deu ensejo à formação de um movimento estruturado a partir de uma série de mobilizações multitudinárias.[29] Ao contrário das OSC mencionadas anteriormente, que são orientadas para o controle da violência policial, este movimento impulsionou transformações na legislação penal e nas políticas de segurança que incluíram, entre outras, o aumento das penas e das atribuições da polícia. Embora as intervenções das OSC neste campo tenham sido muito diversas e contraditórias, a partir de 1987, quando o tema atingiu visibilidade pública, a intervenção das OSC foi contínua, fosse supervisonando a ação policial, fosse instrumentalizando e propondo experiências de polícias comunitárias ou pressionando as autoridades públicas pela instrumentalização das mudanças no sistema penal e nas atribuições policiais. As OSC que exigem e invocam direitos também concentraram suas ações e demandas no funcionamento do sistema de justiça. As ações das organizações neste assunto incluem: a) demandas e movimentos organizados em torno

[28] Ministerio de Justicia de la Nación y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Boletín N.º 1, "Plan Piloto sobre Prevención de la Violencia en el Barrio de Saavedra"; Martínez, Josefina (et al.). Consejos de Seguridad Barriales y Participación ciudadana Los Miedos y las Libertades. Mimeografado. CELS, 1998.

[29] Ver Guagnini, Lucas. Blumberg. En el nombre del hijo. Sudamericana, 2004.

a casos específicos diante do receio de não-cumprimento da provisão de decisões judiciais imparciais; b) iniciativas orientadas para promover a implementação das reformas judiciais que garantam independência, melhorias na operação do sistema geral e acesso à justiça por parte de grupos desprivilegiados; c) ações orientadas à realização de direitos coletivos específicos como o direito à saúde, ao meio-ambiente saudável etc. O primeiro grupo de iniciativas foi sustentado pela mobilização das organizações locais que operam em áreas onde as garantias legais são freqüentemente violadas,[30] ou por associações locais preocupadas com o desenvolvimento de casos particulares. Exemplos deste tipo de intervenção são o acompanhamento dos procedimentos judiciais no caso de Ingeniero Budge antes mencionado, de Maria Soledad,[31] em Catamarca, de Cabezas na Província de Buenos Aires[32] ou de Carrasco.[33] Este tipo de intervenção inclui também casos como a representação maciça de amparo a indivíduos e associações de poupadores que exigi-

30 Ver O´Donnell, Guillermo. "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries". Em: O´Donnell, Guillermo. Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democracy. Notre Dame, Indiana(USA): University of Notre Dame Press, 1999.

31 Ver Smulovitz, Catalina e Peruzzoti, Enrique. "Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship". Em: Mainwaring, Scott e Welna, Christopher (eds.). Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America. Oxford, Oxford University Press, 2003.

32 Ver Behrend, Jacqueline "Mobilisation and Accountability: A Study of Societal Control in the Cabezas Case in Argentina". Em: Peruzzotti, Enrique e Smulovitz, Catalina (eds.). Enforcing the Rule of Law. Citizens and the Media in Latin America. Pittsburgh University Press, 2006.

33 Berri, Jorge Urien e Marin, Dante. El Ultimo Colimba: el Caso Carrasco y la Justicia Arrodillada. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina, 1995.

ram do Estado o congelamento e a "pesificação" de depósitos privados[34] ocorridos durante a crise de 2001/2 e as representações feitas pelas associações de aposentados que peticionaram o ajuste de suas pensões. O exemplo mais recente deste uso da estratégia legal por parte das OSC é o recurso apresentado pela Sociedade Rural de San Luis que questiona a constitucionalidade da proibição à exportação da carne imposta recentemente pelo governo de Nestor Kirchner.[35] Estes movimentos, organizados em torno de casos específicos, exigem a realização de julgamentos imparciais, mas também reivindicam justiça e ressarcimento. Os esforços pretendem monitorar a investigação a fim de evitar que as autoridades locais alterem evidências ou influenciem os processos, impedir que o processo seja paralisado, e obter o ressarcimento exigido.

Um segundo grupo de iniciativas tende a se concentrar na organização judicial, nas garantias para a realização de procedimentos imparciais, nos procedimentos para nomear juízes, ou na existência de garantias de acesso a direitos. As organizações como Poder Ciudadano[36], ACIJ[37], ADC[38],

[34] Ver Smulovitz, Catalina. "Protest by other means. Legal mobilization in the Argentinian Crisis". Em: Peruzzotti, Enrique e Smulovitz, Catalina (eds.). Enforcing the Rule of Law. Citizens and the Media in Latin America. Pittsburgh University Press, 2006.

[35] La Nación, 5 de abril de 2006.

[36] Poder Ciudadano, organização criada em 1989, tem por missão fomentar o uso dos direitos cidadãos e promover a participação na vida política, na educação e na justiça. A organização participou de campanhas destinadas a controlar a corrupção, melhorar o sistema de representação e a relação entre representantes e representados, além de divulgar e ativar os mecanismos de fiscalização cidadã dos atos de governo, promovendo o exercício de direitos individuais e coletivos. Suas atividades incluem campanhas para estabelecer a publicidade nos procedimentos de nomea-

CELS[39] e Fores organizaram campanhas de educação legal da cidadania, estabeleceram programas que tratam de diferentes aspectos da reforma e do desempenho judiciais e

ção de juízes e a declaração pública do patrimônio dos representantes e funcionários públicos. Entre suas conquistas, cabe mencionar a legislação que estabelece o caráter público dos procedimentos para a nomeação de juízes e a obrigação de dar a conhecer o patrimônio dos funcionários.

[37] A Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) é uma organização apartidária, sem fins lucrativos, fundada em 2002. Seus objetivos são: a) promoção do cumprimento da Constitución Nacional e efetiva vigência das leis que protegem os grupos desprivilegiados; b) erradicação das leis e práticas discriminatórias contra minorias historicamente marginalizadas; c) promover o conhecimento entre os cidadãos sobre seus direitos básicos e sobre os canais disponíveis para sua proteção; d) realização de propostas de reforma de políticas públicas; e) formação de profissionais comprometidos com questões de interesse público.

[38] A Asociación por los Derechos Civiles é uma organização sem fins lucrativos fundada em 1995 com o objetivo de contribuir para o estabelecimento de uma cultura legal e institucional que permita garantir os direitos fundamentais dos habitantes. Seus objetivos incluem a promoção do respeito aos direitos fundamentais, a defesa dos direitos dos habitantes, especialmente daqueles que têm acesso limitado à justiça devido à discriminação, e o fortalecimento das instituições democráticas, especialmente do sistema judiciário.

[39] O Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) é uma organização não governamental que trabalha na promoção e proteção dos direitos humanos e no fortalecimento do sistema democrático e do Estado de Direito na Argentina. Foi fundado em 1979, durante a ditadura militar. Nesse momento, suas ações estiveram direcionadas a documentar o terrorismo de Estado e proporcionar ajuda legal e assistência aos familiares das vítimas, especialmente no caso de detidos-desaparecidos. A partir da transição democrática, as ações do CELS também se concentraram no fortalecimento das instituições democráticas-chave para a garantia dos direitos humanos. Por esse motivo, concentrou suas atividades nas seguintes questões: a) impunidade dos crimes da ditadura militar, b) violência institucional, c) acesso à justiça, d) condições de detenção, e) acesso à informação e à liberdade de expressão, f) discriminação, a situação dos imigrantes, e g) exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

impeliram iniciativas legislativas propensas a modificar procedimentos para a nomeação de juízes e o controle de seu patrimônio. Em 2003, um conjunto destas organizações fez uma proposta para modificar os procedimentos de nomeação dos juízes da Corte Suprema de Justiça, que foi adotada pelo poder executivo através do Decreto 222/2003. Em 2006 participaram dos debates legislativos questionando as mudanças na composição do Conselho de Magistratura propostas pelo governo. Estas organizações também impulsionaram um terceiro tipo de iniciativa: a apresentação de demandas orientadas a promover a realização de direitos, tais como o acesso público aos remédios para pacientes de AIDS, a instalação de rampas para incapacitados em edifícios públicos, a proteção do meio-ambiente e a denúncia de políticas discriminatórias. Enquanto as organizações locais que desenvolvem o primeiro tipo de iniciativas tendem a ser formadas por pessoas diretamente afetadas, com pouca experiência nos assuntos que se vêem obrigados a tratar, o segundo e o terceiro tipo de iniciativas são promovidos pelas organizações que têm um elevado profissionalismo e capacidade técnica, e uma agenda política baseada no desenvolvimento do direito de interesse público como um instrumento para influir no cenário político local.[40]

Um terceiro grupo de iniciativas está relacionado à conversão de reivindicações econômicas nas lutas por direitos

[40] McClymont, Mary e Golub, Stephen (eds.). "Many Roads to Justice". The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World. Ford Foundation, 2000; Fundación Ford, Rompiendo la Indiferencia. Acciones Ciudadanas en Defensa del Interés Público, Ford Foundation, 2000.

ao trabalho e à integração. Estas iniciativas estão associadas ao surgimento, em 1996, dos primeiros movimentos locais que constituirão, em seguida, o que se conhece por movimento piqueteiro. Todos os estudos sobre o assunto indicam a dupla origem do movimento. De um lado, os bloqueios de estradas e levantes populares por parte das populações do interior do país, afetadas pelo desemprego e pelo empobrecimento que produziram o colapso das economias regionais e a transformação industrial associada à privatização de empresas estatais. Por outro, pelos bloqueios de rua feitos por populações e por organizações de base, no oeste e no sul da Grande Buenos Aires, afetadas pela desindustrialização e pelo empobrecimento crescentes. Além da heterogeneidade da origem, o movimento apresenta diferentes orientações ideológicas e organizacionais. No entanto, além dessas diferenças, as várias vertentes compartilham uma metodologia de ação comum, o piquete, uma demanda comum por trabalho e alimentos e o interesse em instalar o problema do desemprego e da pobreza como uma questão central da agenda pública. Embora as demandas das diferentes vertentes do movimento tenham um aspecto tangível específico, como demandas sociais por trabalho, alimentos e políticas sociais, é importante enfatizar que estas reivindicações específicas passaram a ser parte de outras mais amplas, que invocam o direito à integração social e ao trabalho. Sobre isto, Delamata e Armesto assinalam que a identificação com a luta pelo bem-estar e pelo trabalho reposicionam as atividades destes movimentos como parte de uma luta mais ampla, de grande aspiração estratégica, e que a luta por direitos permite desvincular o recebimento de subsídios de seu sentido exclusivamente

assistencialista.[41] Ao converter demandas originadas de necessidades econômicas para a linguagem de direitos, os pleiteadores são capazes de transcender o espaço original para poder abordá-las, mas transformam também a reivindicação de populações empobrecidas e populações excluídas em demandas da integração do cidadão.

Já mencionamos que as ações das OSC que invocam direitos não usam apenas estratégias legais. Estas organizações utilizam também estratégias mobilizacionais e midiáticas para exigir direitos. Vejamos alguns exemplos que ilustram o uso de cada uma destas três estratégias. O aumento no número de ações legais iniciadas em foros diferentes, o aumento das petições populares nos escritórios da Defensoría del Pueblo de la Nación e na Contraloría General Comunal e nas agências reguladoras dos serviços públicos privatizados são alguns dos indicadores que permitem observar o crescimento no uso da estratégia legal. Outro indicador que demonstra a relevância que a retórica dos direitos e os instrumentos legais adquiriram nas ações dos cidadãos e das OSC é o aumento da presença das organizações de "*advocacy*" e daquelas interessadas em usar o direito de interesse público para garantir a execução da legislação existente. Além das organizações já mencionadas, é possível adicionar à lista outras como FARN, CORREPI, Adecua, Fores etc. Este conjunto de organizações desenvolveu estratégias legais persistentes e complexas que incluem também a participação em litígios internacionais.

[41] Delamata, Gabriela e Melchor, Armesto. "Construyendo Pluralismo Territorial. Las Organizaciones de Desocupados del Gran Buenos Aires en la Perspectiva de sus Bases Sociales". Em: Delamata, Gabriela (comp.). Ciudadanía y Territorio. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005, pp.124-5.

Os resultados destas ações foram diversos. Em alguns casos, houve julgamentos e sentenças, em outros, reversões de políticas e, em outros, ainda, os resultados foram nulos. No entanto, independentemente dos resultados de cada caso, é indubitável que a estratégia jurídica e o começo de demandas judiciais constituíram-se num recurso adicional do conflito político, dados o custo simbólico e o custo de danos à reputação que produz a acusação. Conseqüentemente, o efeito político da estratégia não deve ser avaliado unicamente em função das sentenças resultantes. A avaliação de seus efeitos também deve considerar a visibilidade pública elevada que os casos adquirem, a ameaça potencial em grande escala das querelas judiciais como instrumento para negociar politicamente e a pressão que um horizonte carregado de disputas judiciais intermináveis implica. Marc Galanter destacou que a lei não é apenas um conjunto operativo de controles, mas também um sistema de significados culturais e simbólicos[42]; apelar para seu uso e invocá-la produz ameaças, promessas, bênçãos, bem como estigmas.[43] Portanto, ao analisar o uso que as OSC fazem da estratégia legal, é necessário lembrar a importância que seus efeitos extralegais[44] têm para a realização dos objetivos destas organizações.

[42] Galanter, Marc. "The Radiating Effects of Courts". Em: Boyum, Keith e Mather, Lynn. Empirical Theories of Courts. New York: Longman, 1983.

[43] McCann, Michael. "How does Law Matter for Social Movements?". Em: Garth, Bryant e Sarat, Austin. How does Law Matter? Northwestern University Press, 1998, p.81.

[44] Ewick, Patricia e Silbey, Susan. The Common Place of Law. The University of Chicago Press, 1998, p.28.

Outra das estratégias usadas pelas OSC que invocam direitos é a mobilização social. Tradicionalmente, no caso argentino, a mobilização social era percebida como um instrumento para a defesa das necessidades materiais dos atores ou da satisfação das demandas relacionadas ao mundo do trabalho. Ultimamente, pode-se observar que os cidadãos e as OSC estão usando a mobilização social para chamar a atenção sobre as demandas coletivas que invocam a violação ou exigem a realização de direitos. A estratégia mobilizacional foi usada para reivindicar e acompanhar demandas pela segurança, pela imparcialidade judicial e pelo estabelecimento de procedimentos públicos transparentes. Foi usada também para exigir o estabelecimento de mecanismos de informação sobre o patrimônio dos funcionários públicos, denunciar fraudes eleitorais, violência policial e negligência governamental, remover membros da corte e cuidar de violações aos direitos ambientais. Este uso da mobilização social inclui os casos emblemáticos relacionados às questões de segurança, como o caso "Maria Soledad", o caso "Carrasco", o caso "Cabezas" e mais recentemente o caso "Blumberg". Nos casos relacionados às questões de segurança, os assassinatos deram lugar não somente às reivindicações na justiça mas também a uma extensa mobilização social, demandando garantias com relação à investigação policial e aos procedimentos judiciais. No caso "Maria Soledad", por exemplo, as mobilizações sociais para exigir a elucidação do caso e um procedimento judicial rápido e imparcial incluíram "marchas de silêncio" à Praça Central da cidade de Catamarca. Entre 1990 e 1996, houve 82 "marchas de silêncio". Numa província cuja população não ultrapassa os 210.000 habitantes, essas marchas chega-

ram a mobilizar até 30.000 pessoas. Por outro lado, o movimento que no ano 2004 foi gerado em resposta ao assassinato do jovem Blumberg gerou três marchas. A primeira mobilizou 150.000 pessoas na frente do Congresso Nacional; a segunda, que ocorreu na frente dos Tribunais, mobilizou 90.000 pessoas; e a terceira, outra vez na frente do Congresso, umas 75.000 pessoas. Do mesmo modo, a mobilização social sob a forma de piquetes e bloqueios de estradas acompanhou as demandas sociais por trabalho, alimentos e políticas sociais que os diversos movimentos piqueteiros fizeram a partir de 1996. A esse respeito, o Centro de Estudios Nueva Mayoría afirma que 4.676 bloqueios de estradas[45] foram registrados entre 1997 e 2002. Como já mencionamos, embora os bloqueios e a mobilização organizados por estes grupos possam ser considerados como manifestações orientadas para a obtenção de bens econômicos, as análises do movimento mostram que os mesmos, sem deixar de lado a reivindicação econômica, esforçaramse para enquadrá-las num contexto mais amplo, que permita considerá-las também como demandas por direitos cidadãos à integração e ao trabalho. A mobilização social caracterizou também as manifestações dos poupadores, que durante a crise de 2001/2002 exigiram a proteção de direitos de propriedade, e as assembléias populares, que nos últimos meses bloquearam as pontes que comunicam a Argentina com o Uruguai para protestar por direitos ambientais.

A relevância que adquiriu a mobilização social também pode ser observada nas manifestações que foram desenca-

[45] Disponível em: http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/sociedad/030210.html.print.html.

deadas em conseqüência da crise social, econômica e política na Argentina em 2001. O clima mobilizacional espontâneo e difuso que inicialmente pareceu caracterizar esta rebelião social tende a tornar opaco o fato de que um dos argumentos que coordenaram e organizaram os manifestantes era uma demanda pela proteção dos direitos, fossem os direitos de propriedade dos poupadores ou a renovação dos membros da Corte Suprema, a fim de que os direitos e os julgamentos pudessem ser realizados imparcialmente. As imagens dessa explosão mostraram cidadãos de classe média golpeando as portas dos bancos ou fazendo "panelaços" em seus bairros, manifestações de piqueteiros bloqueando ruas e estradas, saques a supermercados e a constituição de assembléias de bairros. Entre 19 de dezembro 2001 e março de 2002, houve 2.014 "panelaços", enquanto em março de 2002 foi registrada a existência de 272 assembléias de bairro e em agosto desse mesmo ano o número subiu para 379.[46]

Finalmente, cabe assinalar que o terceiro tipo de estratégia usado pelas OSC que invocam direitos envolve o uso

[46] Ver Nueva Mayoría, 25 de abril de 2002. Centro de Estudio Nueva Mayoría, 6 de setembro de 2002 e Centro de Estudio Nueva Mayoría, 10 de fevereiro de 2003. O cenário altamente mobilizado que caracteriza a Argentina dos últimos anos inclui também a realização de bloqueios de estradas. No ano de 2000 houve 514 bloqueios, 1381 em 2001 e 2336 em 2002. Centro de Estudio Nueva Mayoría, 10 de fevereiro de 2003. Estes bloqueios realizados por movimentos de desempregados iniciaram-se nas províncias, em localidades nas quais trabalhadores haviam sido deslocados após a privatização de empresas petroleiras e continuaram a seguir na Capital Federal e no Cono Urbano, organizados por movimentos de desempregados que exigiam planos sociais. Para uma análise do movimento piqueteiro e os bloqueios de estrada, veja-se: Svampa Maristella e Pereyra, Sebastián. Entre la Ruta y el Barrio. Editorial Biblos.

da mídia. O uso da mídia permite que as OSC dêem visibilidade a suas ações e demandas e imponham custos de danos à reputação aos atores denunciados. Considerando que as organizações reconhecem o efeito expansivo da mídia, muitas delas começaram a desenvolver estratégias específicas para obter a atenção dela. O caso "Maria Soledad" mostra também a importância que tem a mídia para a realização dos objetivos das OSC que invocam ou reivindicam direitos. Já foi mencionado que o caso começou com mobilizações de multidões locais. Quando a mídia começou a cobrir o fato, o caso adquiriu uma dimensão nacional, que forçou a autoridade executiva nacional a intervir no caso. Quando finalmente o julgamento começou, a mídia adquiriu um outro papel central e inesperado.[47] A transmissão do julgamento pela televisão aberta permitiu observar o comportamento parcial de um dos juízes. A exibição pública deste comportamento deu ensejo a novas manifestações de grandes proporções, que exigiram um julgamento justo. Depois de alguns dias, após uma suspensão do julgamento, foi organizado um novo, com outros juízes. Esta experiência ratificou diante das OSC o papel que a mídia pode ter na obtenção dos seus objetivos. Por essa razão, na atualidade, muitas organizações desenvolvem estratégias específicas

[47] A fim de entender o papel que a mídia teve neste caso, cabe destacar que o julgamento foi transmitido por quarenta canais de televisão aberta e a cabo. O canal de notícias TN transmitiu o julgamento ao vivo sem interrupções e a Crónica Televisión reservou 80% de suas transmissões para fazer a cobertura. A audiência estimada da cobertura foi entre sete e dez milhões de espectadores. Ver Camps, Sibila e Pazos, Luis. Justicia y Televisión. La Sociedad Dicta Sentencia. Buenos Aires, Perfil, 1999, p.244; Revista Noticias, Edición Especial, n.18, "Una Pasión de Multitudes", pp. 70-2.

para despertar a atenção da mídia no momento de planejar suas ações. Cabe observar, no entanto, que assim como a estratégia judicial afetou a forma de protesto das OSC e teve conseqüências políticas mais gerais, a adequação das ações destas organizações ao formato da mídia, em particular ao televisivo, também teve conseqüências que merecem ser consideradas. A fim de continuar chamando a atenção da mídia, as campanhas das OSC que procuravam despertar sua atenção, viram-se forçadas a promover "*happenings*" e eventos extraordinários. Ainda que o interesse da mídia pelos eventos tenda a ser inconstante quando o formato e os conteúdos a cobrir são repetidos, para continuar chamando sua atenção, as OSC desenvolveram ações formalmente inovadoras, caracterizadas pela incorporação de efeitos apelativos. A aparição de saltimbancos, máscaras e outros recursos próprios dos espetáculos de teatro ilustra o efeito que a contínua necessidade de atrair a atenção da mídia tem nas estratégias das OSC.

Cada vez mais as OSC argentinas estão usando estratégias que combinam elementos mobilizacionais e midiáticos com a invocação de direitos. Os bloqueios de rua e os "*escraches*" procuram a interação destes três recursos para serem eficazes. Estas formas de ação não só justificam o uso da via pública para expressar seu protesto, como também têm necessidade de que este uso expressivo seja multiplicado e registrado pela mídia para maximizar seus resultados. O "*escrache*", um tipo de ação freqüentemente usado pela organização HIJOS[48], pretende denunciar e pro-

[48] HIJOS (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio) é uma organização formada por filhos de desaparecidos.

duzir condenação social. Os manifestantes aproximam-se da casa de ex-repressores a fim de dar a conhecer a seus vizinhos a identidade e o passado desses que ali moram. Embora outras organizações como a Asociación Madres de Plaza de Mayo e Línea Fundadora já tivessem empregado esta metodologia de denúncia, foi a HIJOS que deu a conhecer de forma generalizada. A HIJOS organiza "*escraches*" que incluem a mobilização, o lançamento de bombinhas de tinta na fachada das casas e a colocação de cartazes que advertem sobre a presença de repressores no bairro. A mobilização em que se prevê a utilização de "*escraches*" costuma provocar sua cobertura midiática. A técnica do "*escrache*" está sendo incorporada e utilizada por outros movimentos e organizações. Recentemente, após um acidente de trânsito que resultou na morte de uma criança de colo e sua mãe, a Asociación de Familiares de las Víctimas de Tránsito organizou um "*escrache*" na frente da casa do motorista responsável pelo acidente, e outra na frente dos Tribunais, para pressionar e evitar uma possível troca da página de rosto do processo judicial do acidente. O fato revela não somente a potencialidade do instrumento e da difusão das práticas e instrumentos entre as diferentes organizações, como também o valor que tem para estas organizações a sanção à reputação como um recurso poderoso de sua ação.

V.

Consideremos então alguns dos efeitos que a intervenção das OSC que invocam direitos têm na dinâmica dos conflitos políticos. Nestas páginas argumentei que este tipo de

intervenção permite que as OSC legitimem sua participação, e que revela, por sua vez, um mal-estar com as formas de representação e com as decisões de representantes e funcionários. Também mencionei que esta forma alternativa de intervenção política está afetando a forma como se desenvolvem os conflitos políticos e o exercício da autoridade.

Diversos trabalhos destacaram alguns dos elementos que caracterizam o mal-estar da representação e a quebra dos laços de confiança e de identificação entre os partidos e seus eleitores na Argentina. *Slogans* populares como "*que se vayan todos*" mostram a magnitude e a intensidade da irritação da sociedade com seus representantes. Por sua vez, os dados sobre a porcentagem de votos em branco e nulos nas eleições de 2001 e os níveis crescentes de abstenção eleitoral que se vêm registrando desde 1999 indicam a repercussão institucional do fenômeno.[49] E mesmo que nas eleições presidenciais de 2003 os votos nulos e em branco tenham baixado a 2,5%, a abstenção eleitoral, embora tenha reduzido, permaneceu em 21,8%.

O aumento da fragmentação partidária é outro dos indicadores deste mal-estar. Esta fragmentação abrange tanto os partidos nacionais como os distritais. Em 2003, por exemplo, os peronistas apresentaram-se na forma de três partidos, e algo semelhante aconteceu com os radicais. O fenômeno repetiu-se nas eleições da cidade de Buenos Aires em agosto de 2003, quando os partidos, diante da impossibilidade de condensar uma só lista de legisladores, somaram votos provenientes de diversas listas. Em um trabalho recente,

[49] Nas eleições legislativas de 2001, os votos nulos e em branco somaram 21,5% e a abstenção alcançou 27%.

Juan Carlos Torre mostrou[50] que esta crise não afeta da mesma forma as diferentes famílias políticas partidárias da Argentina. Enquanto no radicalismo a ruptura do laço entre seguidores e partidos resultou em sua implosão, fragmentação e no virtual desaparecimento de seu caudal eleitoral nacional, no peronismo esta ruptura manifestou-se na fragmentação de suas lideranças. Por outro lado, a existência de mais de 600 partidos de distritos reflete a intensidade da fragmentação partidária em nível territorial.[51] Não analisaremos aqui as causas destes dois tipos de fragmentação partidária, nem a forma pela qual os mesmos estão relacionados. Além das razões que explicam cada uma delas, os dados mostram as dificuldades dos partidos para se apresentar como representantes de uma vontade moderadamente unificada. Ao abordar desta perspectiva o problema da representação, perguntas como "o que fizeram ou deixaram de fazer os partidos?" ou "o que teriam que fazer para reverter a situação vigente?" estão no centro da questão. Esta forma de analisar a questão coloca a reforma do sistema partidário como a maneira mais adequada para abordar os problemas relacionados à crise da representação. Desta perspectiva, questões como com que implantação nacional deve contar um grupo para ser considerado como um partido, que caudal eleitoral determina a perda da personalidade política ou que requisitos deve atender um gru-

[50] Torre, Juan Carlos. "Los Huérfanos de la Política de Partidos. Sobre los Alcances y la Naturaleza de la Crisis de Representación Partidaria". Desarrollo Económico, vol.42, n.168, Janeiro-Março de 2003.

[51] Veja-se Mustapic, Ana María. "La Reforma Política más allá del Sistema Electoral: La Reforma en los Partidos. Ciudad Futura, n.55, outono de 2004.

po para poder receber fundos públicos para desenvolver atividades proselitistas, passam a ter um lugar central na agenda de reformas políticas.

As páginas precedentes dão ênfase a uma outra faceta desta crise. Mostram que, efetivamente, o vínculo entre grupos e partidos se rompeu, que muitos desses agrupamentos foram segmentados e perderam identidade de coletivos, e que para atuar e ser representados neste novo cenário, os atores devem recorrer a outros instrumentos de intervenção, como o direito ou sua invocação. Em particular, esta perspectiva permite observar que a situação atual não é atribuível unicamente à dificuldade de rearticular interesses e vontades com as velhas identidades partidárias, mas também às mudanças na identidade dos atores quem exigem ser representados, à ampliação e à mudança das questões que devem ser contempladas na agenda pública, assim como o uso de novos argumentos e instrumentos para peticionar na arena pública. Em outras palavras, as dificuldades da representação são também associadas às mudanças que ocorreram na "base social material" do que é representável e à incorporação, por parte destes novos atores e identidades, de novas formas de atuar e reivindicar na cena política.

Que impacto tem o surgimento destas novas formas de intervenção e destes novos atores sobre o vínculo da representação e sobre a dinâmica política? Como veremos nos comentários que se seguem, os efeitos são ambíguos.

1. Por um lado, a aparição de um ator, que se apresenta como um cidadão ou um conjunto de cidadãos com direitos, antes que como integrante de um grupo com interesses econômicos ou ideológicos comuns, teve um efeito virtuoso: significou a revitalização das de-

mandas centradas na realização das promessas das democracias e na qualidade de suas instituições. Sua aparição significou não somente a incorporação de critérios e de demandas processuais na avaliação das obrigações dos representantes, como também a incorporação do recurso da revisão judicial para avaliar as orientações e as decisões de política pública. As crescentes "judicialização" e "juridificação" de demandas políticas e sociais ilustram a magnitude e as conseqüências que esta mudança está tendo nas formas de intervenção.

2. A invocação ao direito e a "juridificação" das intervenções das OSC também causaram a entrada dos juízes e das cortes como partes legítimas e autorizadas na resolução dos conflitos e das disputas políticas. Ao invocar direitos para justificar suas ações e demandas, as OSC colocam e transformam, inadvertidamente, as cortes e os juízes em "guardiões das promessas" da democracia.[52] A incorporação dos juízes e das cortes como atores legítimos e autorizados permite às OSC submeter o comportamento das autoridades públicas ao exame deste terceiro,[53] e forçar funcionários públicos a justificarem e explicarem suas condutas quando este o requer.
3. Não obstante, a incorporação deste terceiro também implicou na introdução de outros critérios para "resolver" conflitos e demandas. Quando a lei e os direi-

[52] Garapon, Antoine. Juez y Democracia. España: Flor del Viento Ediciones, 1997, p.20.

[53] Garapon, A. op. cit., p.39.

tos se transformam na linguagem da política e do conflito social, a forma e os argumentos com que os mesmos são resolvidos e se decidem mudam. Os precedentes legais, a plausibilidade dos argumentos e as regras pré-estabelecidas prevalecem sobre a consideração dos interesses e as conseqüências políticas e coletivas das decisões. As decisões não podem ser somente o resultado de negociações ou de compromissos decididos por trás de portas fechadas, devendo também contemplar e comparar argumentos que devem ser fundamentados publicamente.[54] Estes requisitos não só restringem as soluções possíveis como também tendem a favorecer decisões nas quais a ética da convicção prevalece sobre a ética da responsabilidade.

4. A "juridificação" das intervenções também teve conseqüências na organização da ação coletiva das OSC. Mencionamos que a invocação de direitos serve para eliminar as dificuldades que a ação coletiva impõe ao mesmo tempo em que permite o início das ações sem qualquer necessidade de que sejam coordenadas com outras ou que tenham que alcançar maiorias contundentes. Também indicamos que, justamente por essa razão, este tipo de intervenção tende a fragmentar a ação social e coletiva. Um efeito adicional da "juridificação" relaciona-se aos tempos e rituais que caracterizam as intervenções no mundo do direito. Neste cenário, as reivindicações devem ser contestadas de

[54] Tate, Neal e Vallinder, Torbjorn (eds.). The Global Expansion of Judicial Power. New York University Press, 1995.

determinadas maneiras, e os tempos e lugares que as cortes fixam são independentes dos tempos e ciclos de mobilização das OSC. A arquitetura processual não só impõe requisitos e tempos externos à dinâmica dos protestos e das demandas das OSC como também cria eventos e oportunidades para que os membros das OSC envolvidos mantenham e recriem periodicamente sua identidade e suas reivindicações. De forma inesperada, então, a arquitetura processual fornece às OSC oportunidades e momentos que permitem recriar sua identidade, bem como eventos que lhes permitem periodicamente coordenar suas ações. A arquitetura do processo legal permite que as OSC resistam a algumas das dificuldades que enfrentam habitualmente para garantir a continuidade de suas ações e organizações no tempo, evitando, desta forma, a consumação, pela fadiga, de suas causas.

5. Esta forma de intervenção também permite aos que a usam tornar independente a legitimidade das reivindicações de sua atuação em grande escala. Ainda que seja a invocação a um direito e não a sua representatividade que constituem estes atores em peticionários legítimos, esta forma de reivindicar coloca as OSC ou os cidadãos peticionários fora do vínculo representativo. Ao converter suas demandas em exigência de direitos, os peticionários transformam suas reivindicações em "triunfos".[55] Desta forma, as OSC conse-

[55] No sentido que assinala R. Dworkin, isto é, que o caráter coletivo da meta não é razão suficiente para justificar sua negação.

guem não somente questionar os representantes mas também ignorar o caráter imperativo de suas decisões. Mais, em um contexto caracterizado por importantes questionamentos às lideranças partidárias, toda decisão de um corpo representativo que não considera os pedidos dos cidadãos ou as organizações que invocam direitos torna-se potencialmente questionável. É inevitável, então, que este tipo de intervenção produza mal-estar no vínculo de representação e seja, simultaneamente, atrativo para as organizações. Fornece uma vantagem estratégica a quem com ele esgrimir, concede respeitabilidade e legitimidade à sua voz e permite que seja escutado. Paradoxalmente, o êxito em expressar a diversidade social e política alimenta e reforça o mal-estar com o sistema político, ao passo que, como vimos, esta forma de intervenção nem sempre contempla ou garante os instrumentos institucionais necessários para traduzir estas demandas em ação política eficaz. Sem instrumentos que permitam converter a proliferação de expressões em ações imperativas, um dos resultados inesperados desta forma de intervenção é o aumento do descontentamento e do ruído sobre o descontentamento. Todos poderão se expressar e mostrar seu mal-estar; mas poucos, ou ninguém terá a oportunidade de converter sua vontade em decisões e em ações políticas eficazes. Assim, o que a princípio aparece como uma vantagem que permite reduzir as dificuldades para se organizar coletivamente resulta, no médio prazo, no surgimento de uma infinidade de organizações fragmentadas que competem entre si com dificuldades

para converter suas aspirações em políticas públicas eficazes.

6. Cabe também observar que as OSC usam esta forma de intervenção para reivindicar e controlar a realização de direitos positivos, mas também para peticionar em nome de direitos que ainda não adquiriram este caráter. Para as OSC, este segundo tipo de uso tem sido particularmente produtivo, porque possibilitou a criação de direitos enquanto permitiu constituir suas pretensões em demandas que merecem adquirir o *status* de reivindicações legítimas e de direitos positivos. Ao nomear e moldar o que se aspira na linguagem do direito, estas organizações procuram legitimar suas demandas e se transformar em mais um ator das disputas públicas; tentam eliminar algumas das dificuldades que a organização de ações coletivas enfrenta e cobrir o que é solicitado com um manto de legitimidade, transformando aspirações privadas em petições públicas. Ao nomear e moldar na linguagem do direito aquilo que aspiram, conseguem também introduzir a discussão de suas pretensões no debate público. Quando os direitos invocados e exigidos não se encontram respaldados no direito positivo, o conflito sobre os direitos ocorre fora das cortes.[56] A luta para estabelecer uma aspiração como um direito é um conflito sobre a interpretação e o sentido das aspirações dos participantes. Neste contexto, a invocação

[56] Felstiner, William; Abel, Richard e Sarat, Austin. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming....". Law and Society Review, vol. 15. 1980-81.

ao direito é um instrumento político que mostra não somente as aspirações dos participantes mas também como os peticionários desejam ser considerados.[57] Em conseqüência, a invocação à realização dos direitos ainda não formalmente reconhecidos tem uma dimensão produtiva e reformadora que deve ser destacada. É um tipo de intervenção que não somente articula as demandas de um grupo mas também força a debater as formas e as condições que regem ou deveriam governar a vida coletiva. É um tipo de demanda que desafia as formas vigentes e formalizadas de organização das relações sociais enquanto obriga a reconsiderar os argumentos que justificam a estabilidade ou a mudança das condições existentes. Assim, por exemplo, e independentemente dos resultados obtidos, no caso argentino, o conflito pelas poupanças congeladas pelo "*corralito*", deu ensejo aos debates sobre a relação entre a inviolabilidade do direito de propriedade individual e o bem-estar coletivo, enquanto os casos de violência doméstica deram lugar a discussões sobre os alcances da autoridade do Estado na arena privada. Portanto, uma das conseqüências inesperadas da invocação de direitos como instrumento de intervenção é que a mesma pode resultar no questionamento de formas estabelecidas de distribuição das cargas sociais.

7. Finalmente, cabe pensar sobre cenários futuros. Alguns autores entendem que a expansão do discurso

[57] Minow, M; Minow, Martha. "Interpreting Rights: An Essay for Robert Cover". Yale Law Journal, Julho de 1987, p.1862.

de direitos intensifica o conflito social e o caráter adverso das relações sociais. Mary Ann Glendon, por exemplo, entende que a expansão do discurso que invoca direitos resulta num aumento da desordem social porque *"right talks, in its absoluteness [...], inhibits dialogue that might lead toward consensus, accommodation, or at least to the discovery of common ground"*.[58] De sua perspectiva, este tipo de intervenção reforça o individualismo, colocando em perigo a integridade da vida comunitária. Outros autores entendem, ao contrário, que os argumentos que invocam direitos fortalecem a integração social, enquanto aqueles que o usam estão exigindo um espaço para participar nos assuntos da comunidade e estão convidando os que já fazem parte a decidir sobre as condições de sua integração.[59] De acordo com Minow, invocar direitos para fazer reivindicações implica fazê-lo *"[...] in a form devised by those who are powerful in the community [and] expresses a willingness to take part in the community, as well as a tactical decision to play by the rules of the only game recognized by those in charge"*.[60] É possível conciliar estas posições? A experiência das OSC na Argentina mostra que a invocação do direito está sendo efetivamente usada para questionar práticas previamente toleradas. Em nome dos direitos, algumas práticas

58 Glendon, Mary Ann. Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse. New York: The Free Press, 1991, p.14.

59 Minow, M, op. cit., p.1874.

60 ibidem, p.1874-5.

antigas converteram-se em objeto de reivindicações e pontos específicos de demandas. No processo, os efeitos desagregadores deste uso de direitos assinalado por Glendon parecem estar corroendo algumas das obrigações do cidadão de respeito às decisões dos representantes e tem aumentado o mal-estar com as decisões dos corpos eletivos. A avaliação dos efeitos destas práticas requer, no entanto, considerar os efeitos potenciais deste processo no tempo. Se, como assinala Minow, o apelo aos direitos não deve ser entendido somente como um apelo a um trunfo, mas também como uma linguagem que utilizamos para persuadir outros[61], então seu uso deve ser visto como um instrumento cujos resultados dependerão das contingências do processo político. Isto é, o discurso de direitos poderá resultar nos efeitos desagregadores previstos por Glendon, mas também pode levar a um incremento da integração social. Como em qualquer processo político, os resultados não estão garantidos. Desordem social, manutenção do *status quo* ou expansão da integração social são todos resultados possíveis. Embora seja difícil avaliar qual destes resultados se estabilizará e ainda que não se possam descartar seus potenciais efeitos desagregadores, o resultado final ainda não está escrito.

[61] ibidem, p.1867.

Anexo

Casos iniciados na Suprema Corte, nos Tribunais Federais e nos Tribunais Estaduais. 1991-2002 (número de casos):

Ano	Total Poder Judicial	Suprema Corte	Tribunais Federais	Tribunais Estaduais
1991	621.383	5.332	473.710	142.341
1992	694.911	6.546	516.101	172.264
1993	796.749	24.507	589.968	182.274
1994	1.046.813	36.657	690.884	319.272
1995	1.102.671	16.880	736.502	349.289
1996	912.913	23.519	660.690	228.704
1997	1.101.546	9.639	753.023	338.884
1998	1.002.134	7.888	719.451	274.795
1999	1.087.298	13.595	760.398	313.305
2000	1.000.296	17.290	766.084	216.922
2001	944.637	14.262	705.871	224.504
2002	1.330.287	41.860	884.922	403.505

Fonte: Estatísticas 2003. Poder Judicial de la Nación.

Pesquisa de opinião. Prestígio institucional:

	1984	1991	1995	1999	2000	2001
Igreja	46%	46%	47%	60%	58%	50%
Sistema de ensino	54%	38%	34%	33%	50%	—
Imprensa	45%	27%	34%	38%	42%	36%
Forças Armadas	19%	28%	23%	27%	34%	28%
Polícia	24%	26%	23%	24%	24%	17%
Congresso	72%	16%	17%	11%	20%	8%
Grandes empresas	35%	25%	29%	26%	20%	19%
Justiça	57%	26%	26%	21%	18%	12%
Funcionários públicos	49%	8%	8%	7%	14%	5%
Sindicatos	30%	8%	10%	12%	11%	7%
Partidos políticos	—	12%	9%	7%	10%	7%

Fonte: http://www.justiciaargentina.gov.ar/estadisticas/imag_jus.htm.

Sociedade civil e política no Brasil

Bernardo Sorj[1]

O papel central que a chamada sociedade civil teve na luta contra as ditaduras levou a generalizações excessivas, ou a uma visão hipostasiada, que postula o caráter naturalmente democrático dessa sociedade. Porém, na realidade empírica, muitas vezes entre os atores da sociedade civil que apóiam a luta pela democratização, encontram-se setores com uma visão puramente instrumental da democracia.[2] Em contextos democráticos, membros da sociedade civil podem ter um lado "obscuro", como mostra Ariel C.

1 Professor de Sociologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro e diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais (www.bernardosorj.com).

2 Embora a luta pela democracia possa ter um papel transformador, em maior ou menor medida, de grupos não-democráticos associados a ela.

Armony.[3] Na prática, a sociedade civil reflete e potencializa divisões e tensões da sociedade, e setores da sociedade civil podem permanecer numa zona nebulosa onde o compromisso com a democracia não é certo.

A sociedade civil brasileira, como toda sociedade civil, é um fenômeno histórico e, portanto, deve ser analisada empiricamente – e não deduzida de uma especulação filosófica, tendência ainda em voga nas ciências sociais. Assim, os atores sociais que dela fazem parte, assim como seu lugar no sistema político e suas orientações valorativas dependem tanto do contexto político nacional e internacional quanto do próprio desenvolvimento do campo social e simbólico da sociedade civil.

A nova sociedade civil

O que aconteceu no Brasil nas últimas décadas? Nos anos 1970 e 1980, durante a ditadura, os grupos mais expressivos da sociedade civil eram a chamada imprensa nanica (os semanários *Opinião*, *Movimento*, *O Pasquim*), os centros de pesquisa, como, por exemplo, o Cebrap,[4] as organizações profissionais, em particular a Ordem de Advogados do Brasil (OAB), as pastorais da Igreja católica, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o novo sindicalismo, especialmente o do ABC paulista.

Que tipo de atores eram esses? Tratava-se de organizações que tinham uma base social bastante definida, como

[3] Armony, Ariel C. *The Dubious Link*: Civic Engagement and Democratization. Stanford University Press: Stanford, 2004.

[4] Ver Sorj, Bernardo. *A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. Disponível na *web* em: http://www.centroedelstein.org.br/pdf/AConstrucaoIntelectualDoBrasil.pdf.

membros das próprias corporações profissionais, leitores dos semanários, membros da Igreja ou, no caso do Cebrap, do público universitário. Os participantes deste segmento se reconheciam como parte de uma aliança de diferentes em função de um projeto político específico: democratizar o País.

Com a democracia, os atores da sociedade civil sofreram uma profunda mutação. O conceito permaneceu, mas a base social, a forma de funcionamento e o lugar da sociedade civil no sistema político mudaram. A imprensa nanica, por exemplo, desapareceu; o Cebrap, assim como seus similares na América Latina, transformou-se numa cooperativa de pesquisadores sem influência específica no debate público; a CNBB e as pastorais perderam boa parte de seu peso político; as organizações profissionais e sindicais passaram a tratar basicamente de assuntos relativos a suas áreas e a seus interesses corporativos.

As novas organizações, aquelas que passaram a falar em nome da sociedade civil e a ser identificadas como se a constituíssem, são, fundamentalmente, as ONG de um novo tipo. Em outro trabalho, desenvolvi em detalhe uma caracterização das novas ONG, cuja principal originalidade consiste em não possuírem uma base social definida, embora geralmente se pronunciem em nome da sociedade (ou da "sociedade organizada") e/ou de movimentos sociais.[5] Sociologicamente, elas constituem organizações profissionais, nichos de emprego para ativistas sociais. Essas ONG se sustentam com financiamentos externos e se autolegitimam através do apelo a um discurso de ordem moral e demandador do Estado.

[5] Cf. *Sociedades Civis e Relações Norte/Sul: ONGs e Dependência*, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Working Paper 1, 2005, que inclui uma extensa bibliografia sobre o tema. Disponível na *web* em: www.centroedelstein.org.br/article/SorjArtigo.pdf.

O mundo das ONG no Brasil e na América Latina tem se estendido enormemente. No Brasil, de acordo com o levantamento do IBGE,[6] com dados de 2002, são 50.000 os que trabalham nos mais diversos campos de defesa de direitos (*advocacy*), cultura, transparência e projetos sociais. Cada vez mais, empresas privadas aderem ao discurso de "responsabilidade social" e criam suas próprias ONG, sem mencionar aquelas organizadas por políticos e partidos ou a eles associadas, usadas para canalizar recursos públicos, que muitas vezes são meras fachadas para práticas clientelísticas ou corruptas.

A criação do novo universo de ONG profissionais obviamente não esgota o conjunto de instituições com projetos sociais. A "velha sociedade civil" – constituída por organizações comunitárias, esportivas, e particularmente associadas a instituições religiosas – continua representando a maioria e possivelmente a principal fonte de atividades filantrópicas, embora os processos de profissionalização e inserção em redes mais amplas de financiamento externo também tenham penetrado neste setor.

O velho adquire novos significados

Neste trabalho focalizaremos um grupo particular de ONG: aquelas que se mantiveram mais próximas do "espírito" da sociedade civil da época da ditadura, isto é, que deram continuidade ao papel da sociedade civil como elaboradora de críticas ao modelo político e de alternativas para o de-

[6] IBGE, Gerência do Cadastro Central de Empresas. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002.* Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

senvolvimento do País. Trata-se de um número restrito de ONG, mas, ainda assim, refletem o humor e as inclinações de um importante setor da intelectualidade, inclusive acadêmica, que ocupa um grande espaço nas redes internacionais da chamada sociedade civil global, e seu discurso permeia o conjunto de ativistas das ONG e influencia os profissionais da mídia.

Apesar de terem uma diferente base social e formas distintas de inserção na vida política, estas ONG herdaram o prestígio e parte do discurso da sociedade civil do período da ditadura. No novo contexto democrático, contudo, certas características da sociedade civil que tinham sua razão de ser no período da luta pelo Estado de direito adquirem novas conotações.

Durante a luta contra o Estado autoritário era natural que as organizações da sociedade civil se auto-representassem como a voz do conjunto da sociedade em contraposição ao Estado. Obviamente tal auto-representação era sociologicamente incorreta, embora politicamente produtiva. Por que incorreta? Porque tanto o governo autoritário tinha fortes apoios na sociedade, como muitas das organizações da chamada sociedade civil fundavam sua existência legal e se financiavam graças a transferências de recursos públicos ou mecanismos de impostos sindicais regulados pelo Estado. A falta de rigor conceitual se justificava politicamente no marco da luta pela democratização, pois criava uma narrativa que aumentava a legitimidade do pólo democrático e unificava forças diante do inimigo comum.

Apesar do fim da ditadura, algumas das organizações da sociedade civil continuaram com um discurso em que se auto-representaram como a voz do conjunto da sociedade. Porém, em tempos de democracia, a permanência deste dis-

curso produz efeitos inversos, de despolitização da sociedade e de deslegitimação do Estado democrático. Por quê? Porque cria a ilusão de que a sociedade civil pode representar a sociedade "no seu conjunto". Ora, o fundamento da vida democrática é a tensão constante entre os diferentes grupos sociais e a diversidade de instituições que procuram representá-los. A tentação totalitária é de querer encapsular a sociedade em formas institucionais e discursos que anulam riqueza, dinamismo, tensões e conflitos das relações sociais.

Neste sentido específico, muitas das ONG mais influentes da sociedade civil brasileira continuam presas – seja por não terem superado velhos atavismos marxistas, seja por influência de certo pensamento católico organicista, ou ambos – à idéia de que representam a sociedade no seu conjunto. Aqueles setores que não se identificam com seu discurso ou que são então definidos como "atrasados" (oprimidos pela ideologia dominante) ou grupos privilegiados, portanto, ilegítimos. Além de dificultar a formação de uma cultura democrática, esta perspectiva limita a sensibilidade e dificulta o contato com as novas aspirações e tendências no interior da sociedade.

A noção de que a sociedade civil é a voz do conjunto da sociedade é particularmente nociva. Ela dificulta o reconhecimento da própria diversidade, das diferenças e oposições no interior do mundo das ONG. Em vez de enfrentar o debate de problemas substantivos, que produziriam confrontos, e de reconhecer que a sociedade civil não é monolítica, ela se unifica em torno de um fácil discurso antineoliberal ou antiestadunidense, e prefere se calar, por exemplo, diante do atropelo às instituições democráticas e a própria sociedade civil venezuelana, realizado pelo governo de Hugo Chávez.

A inserção política das ONG

Desde o início do ciclo democrático, boa parte destas organizações se identificou, implícita ou explicitamente, com o PT. O PT, por sua vez, cultivava a imagem de dublê de partido e movimento social. O então recém-eleito presidente Lula participou do Fórum Social Mundial em Porto Alegre e foi recebido como expressão da sociedade civil no governo.

A dobradinha PT-sociedade civil produziu uma dialética complexa. As ONG aguardavam o momento da chegada do PT ao poder e o PT se desobrigava a pensar um projeto de governo, confiante de que quando chegasse ao poder, a resposta do que fazer viria da sociedade civil. Até a chegada deste grande momento, ambos se limitaram a denunciar todas as ações do governo como verdadeira expressão do neoliberalismo.

A aliança PT-intelectuais-sociedade civil foi construída no final dos anos 1970, quando no horizonte ainda existia a alternativa do socialismo. A manutenção programática do socialismo como horizonte da ação política do PT e das ONG alternativas as incapacitou intelectual e politicamente, criando o substrato da crise moral em que ambos se encontram hoje.

A forma pela qual se desenvolveu a relação entre ONG e o PT no governo federal ainda precisa ser pesquisada. Sabemos pouco a respeito dos mecanismos de cooptação e dos financiamentos do governo federal destinados às ONG e aos dublês de ONG e movimentos sociais, como o Movimento dos Sem-Terra (MST). Embora tudo indique que o movimento de cooptação para funções de governo tenha sido grande, a explicação não é simplesmente econômica. O governo de Fernando Henrique Cardoso também

enfatizou a importância da sociedade civil como parceira do Estado nos programas sociais e distribuiu fartamente recursos entre as ONG. Mas não conseguiu transformar as ONG em organizações neo-estatais, como pretendia o presidente. Pelo contrário, as ONG mantiveram uma crítica fechada ao governo, denunciado como neoliberal.

Embora tanto Fernando Henrique Cardoso como Lula tenham usado uma retórica política que enfatizava a importância da sociedade civil, elas apresentavam nuances. Fernando Henrique chamava a sociedade civil para participar como parceira do Estado no desenvolvimento de programas sociais. Para o PT, pelo menos enquanto esteve na oposição, a sociedade civil era valorizada por sua capacidade de mobilização e promoção da participação popular. Já no governo, o discurso de Lula se aproximou do discurso do FHC – e praticamente o mimetizou. O Estado precisaria da sociedade (em vários momentos, Lula enfatizou também o papel das famílias) para compartilhar as tarefas de luta contra a pobreza. A mobilização e a participação social foram deixadas de lado, tanto na prática como no discurso.

Com a nova orientação do governo Lula e, posteriormente, com os escândalos de corrupção ao qual esteve associado, a sociedade civil brasileira de certa forma ficou órfã de identidade política. O futuro desenvolvimento das ONG com maior expressão política é incerto. A associação histórica com o PT lhes deu pelo menos a sensação de que o discurso anti-sistêmico que elas apregoavam tinha uma referência na realidade política nacional. O desencanto com o PT poderá produzir várias orientações. Algumas ONG devem continuar como apêndices de discursos políticos relevantes entre os atores da chamada sociedade civil global, mas com pouca penetração na opinião pública brasileira,

inclusive optando por fazer parte do "eixo Chavista" da política latino-americana. Outras continuarão associadas ao PT e continuarão recebendo e oferecendo apoio ao segundo mandato de Lula.

Em todos os casos irão contar com afinidades ideológicas e estratégias de sobrevivência. Mas, de qualquer modo, fechou-se um ciclo da sociedade civil que se iniciou na luta contra a ditadura e continuou por mais duas décadas associado à expectativa de chegada do PT ao governo federal. Esta associação produziu uma situação em que grupos com discursos políticos radicais convivessem pacificamente com o sistema político. Uma das conseqüências positivas foi a estabilização desse sistema, no qual o PT teve um papel central. Apesar de nunca ter conseguido enfrentar o debate interno de atualização de seu programa socialista para os tempos atuais, o PT criou um partido de massas que integrou os mais diversos setores de esquerda e canalizou as esperanças de mudança social dentro das instituições democráticas.

As ONG à procura de um discurso autônomo

Este ciclo que se fecha também é o de uma geração que criou o primeiro núcleo da nova geração de ONG durante a ditadura e na transição para a democracia. Estas ONG herdaram o discurso de oposição ao Estado, que se justificava na época da ditadura, mas que é politicamente alienante num regime democrático. Na última década, as organizações da sociedade civil iniciaram o processo de reciclagem de seu discurso para enfrentar os desafios práticos da vida democrática, em que o Estado não é algo externo ao corpo social e, em vez de transformações radicais, no horizonte surgem reformas parciais, que exigem capacidade de elaborar pro-

postas a partir de conhecimento específico dos temas em pauta.

O desafio passou a ser a superação da polarização entre os "especialistas" – que se legitimam por seus conhecimentos específicos – e os "denunciadores" – que apelam às carências dos setores populares. Ambas as visões comportam núcleos de validez. A sensibilidade com a situação efetiva dos setores mais pobres é fundamental, e a tecnocracia geralmente tem pouca sensibilidade social. Mas, igualmente, não podemos esquecer que, nas sociedades complexas modernas, a crítica às políticas públicas e a elaboração de alternativas exigem uma sólida sustentação em conhecimento especializado. O desafio para a democracia é gerar um diálogo entre ambos os grupos, de tal modo que se superem o realismo castrador do técnico e a denúncia banalizante do militante.

O vazio na produção de conhecimento por parte de intelectuais e de ONG críticas foi ocupado por *slogans* sem valor prático e pela defesa de uma agenda que, na maioria dos casos, é importada da chamada sociedade civil norte-americana. Não somente a agenda é importada, como também muitas das pesquisas realizadas pelas ONG locais. Muitos dos intelectuais críticos, na prática, são produtores de relatórios cujos termos de referência – e até certo ponto as conclusões – são definidos por ONG e fundações dos países centrais, cujas prioridades não são necessariamente as mais adequadas às nossas realidades.

Vivendo em sociedades do conhecimento, nossa dependência cognitiva afeta a capacidade de elaborar estratégias políticas criativas. Em certos casos, usando uma analogia da teoria da dependência, verificam-se verdadeiros enclaves sociais e cognitivos representados pelas ONG e fundações norte-americanas atuantes em nossos países.

Mas a dependência não se refere a um caminho unívoco. Se as ONG sul-americanas obtêm dos norte-americanos recursos financeiros, legitimidade política e convites constantes para viagens – o *slogan* para atrair ativistas deveria ser "entre numa ONG e conheça o mundo" – para as ONG norte-americanas, seus parceiros do Sul constituem o suporte para justificar sua auto-imagem como representantes da "sociedade civil global".

Devemos reconhecer que os problemas da internacionalização das agendas de conhecimento e o quase monopólio que sobre elas têm os países do Norte se estendem além da sociedade civil. Nas últimas décadas vivemos grandes transformações nas formas de socialização das elites do conhecimento e de organização do campo intelectual. A crescente formação de uma parte da elite acadêmica no exterior e a transformação de muitos cientistas em franqueados locais de *maître penseurs* do Norte, levou a uma perda de sensibilidade perante as realidades nacionais. Não se trata, novamente, de retorno a um discurso nacionalista ou de oposição a padrões científicos universais, mas de reconhecer que a ciência social tem como matéria-prima sociedades construídas a partir de trajetórias históricas diferenciadas, e que o conhecimento social, em particular o aplicado, deve ser sensível às diferenças entre as sociedades.

No caso da sociedade civil latino-americana, herdeira, em boa medida, da tradição de esquerda marxista, as dificuldades de elaborar um pensamento original têm um substrato próprio. A crise do marxismo – que foi o marco conceitual a partir do qual durante as últimas décadas a esquerda procurou decifrar nossa realidade social – e os novos desafios postos pela globalização diminuíram nossa capacidade de "nos pensar". Obviamente não defendo um

pensamento nacional original, mas a capacidade de sermos, usando um conceito cunhado por Fernando Henrique Cardoso em relação à CEPAL, "originais na cópia".

A chamada sociedade civil global só terá uma dinâmica democrática quando as diversas sociedades civis forem capazes de elaborar propostas e valores em contato com a realidade nacional, e assim, interagir como agentes autônomos com as agendas globais. Caso contrário, as sociedades civis dos países da América Latina continuarão a ser o território onírico de intelectuais europeus (e alguns norte-americanos). Mas o que para os outros é sonho, para nós pode ser pesadelo.

Conclusões

É necessário assumir a diversidade da sociedade civil e fomentar o debate no seu interior, de forma que se constitua num espaço efetivamente democrático. A sociedade civil não pode ser dividida simplesmente em dois grandes agrupamentos – um, o portador do bem, outro, hoje denominado *uncivil society* (terroristas, organizações criminais), que, assim caracterizado, é retirado do Panteão dos Justos. E também a sociedade civil circula muitas vezes por uma área nebulosa.

Tendências antidemocráticas, burocratizantes e autoritárias estão presentes na organização do Fórum Social Mundial e nas ideologias por ele veiculadas. Desde seu início, o Fórum Social Mundial parece preso a uma visão dicotômica: ou se transforma em sucedâneo de partido político com um programa próprio, ou continua celebrando a diferença de forma muitas vezes infantilizante, em que cada um vive no seu gueto onírico, o que não exige o confronto de idéias, mas somente compartilhar o ódio ao grande inimigo.

Como transformar as ONG em agentes políticos responsáveis, capazes de participar da elaboração de estratégias de intervenção social? A forma de avançar na maturação de uma sociedade civil eficaz, que não paire acima da sociedade, é confrontá-la com os problemas práticos e as realidades da política democrática de cada país. Mas, para que isso aconteça, a sociedade civil tem que assumir e expressar as realidades sociais e culturais locais, e não ser um pálido reflexo das agendas dos países do Norte, exportadas pelas fundações ou pelas chamadas ONG internacionais.

Aqui, retomando meu argumento anterior, postularia que o que tem acontecido com muitas ONG é parte de um fenômeno social mais amplo, que tem transformado a sociedade e a política latino-americana nas últimas décadas: o afastamento das elites intelectuais dos corpos intermediários (sindicatos, partidos políticos) que as colocavam em contato com as camadas populares e com o Estado.

Hoje, o serviço público no Brasil, excetuando os setores que apresentam condições de emprego especialmente favoráveis (como o Judiciário ou, no caso dos economistas, muitas vezes como uma estratégia de ascensão posterior no setor privado), perdeu seu atrativo para boa parte das elites profissionais, que são absorvidas pelas grandes empresas, internacionais ou internacionalizadas. No âmbito das ONG, sua dinâmica organizacional e estratégia de sobrevivência as encapsulam dentro de lógicas transnacionais e limitam a sua integração com os setores populares, que agora se transformam em público-alvo.

A sociedade civil brasileira e a latino-americana encontram-se numa encruzilhada. Os novos ventos políticos na América Latina, nacionalistas e populistas, que apelam aos contingentes de população que se sentem marginalizados,

estão modificando a textura da política nacional e inclusive criando tensões entre Estados no plano regional. Obviamente este tema nos remonta aos problemas mais amplos das conseqüências da crise dos partidos políticos e sindicatos, assim como o novo individualismo e as novas formas de participação política, o que ultrapassa os limites deste trabalho.

Em alguns casos, a sociedade civil vai descobrindo sua fragilidade e sua baixa penetração no tecido social em situações de crise ou polarização política. Em certos casos, como no da Venezuela, o Estado recria sua "própria" sociedade civil; na Bolívia, ela corre o risco de ficar a reboque dos movimentos sociais; e na Argentina, os movimentos sociais são novamente atrelados à máquina de poder peronista. O Fórum Social Mundial em Caracas transformou os organizadores do evento em figurantes de um governo com fortes tendências militaristas e autoritárias, cujo projeto político representa a anulação da sociedade civil.

A sociedade civil no continente ainda reproduz a mistura ambígua de anarquismo (desconfiança diante de qualquer ação do Estado) e salvacionismo político (somente a partir do Estado é possível transformar a sociedade), ambigüidade que caracteriza sua cultura política. A nova dinâmica política desse continente, em geral, e do Brasil, em particular, produzirá novos deslocamentos na chamada sociedade civil. Esperemos que pelo menos parte da sociedade civil, que hoje se sente frustrada e ultrapassada pela realidade, reaja e passe a ser um dos atores na reinvenção da política democrática capaz de conjugar liberdade e igualdade.

Sociedade civil e democracia no Brasil: Crise e reinvenção da política

Miguel Darcy de Oliveira[1]

Descrença na política e emergência de uma cultura cívica

Vinte anos após o restabelecimento da democracia no Brasil, vivemos um novo momento de transição. Velhos modelos e novas idéias se confrontam no imaginário da sociedade.

1 Miguel Darcy de Oliveira é diretor executivo da Comunitas e coordenador no Instituto Fernando Henrique Cardoso do projeto Sociedade Civil e Democracia na América Latina. Fundador do Instituto de Ação Cultural (IDAC), seus temas prioritários de trabalho são o papel estratégico da sociedade civil e das novas tecnologias de informação na reinvenção da democracia e da política.

Crise política e, mais profundamente, crise da política coexistem com novas formas de participação dos cidadãos. Indignação com a corrupção, exasperação frente à violência, incivilidade e desesperança quanto ao futuro coexistem com a emergência de novos processos de participação e transformação social.

São tempos de incerteza, risco e perplexidade. Tempos também de criatividade, experimentação e reinvenção. Esta tensão entre o velho e o novo se sintetiza no seguinte paradoxo: descrença crescente e generalizada da população nas instituições políticas e, ao mesmo tempo, emergência de uma cultura cívica de diálogo e debate.

Stephen Coleman, da Universidade de Oxford, define a democracia contemporânea como "um encontro entre estranhos" na medida em que o relacionamento entre cidadãos e instituições políticas se caracteriza pela distância, opacidade, desconfiança e falta de respeito.

Os políticos estão convencidos que a população não sabe se exprimir; a população está convencida que os políticos não sabem ouvir. A persistência desta crise de legitimidade das instituições políticas abre caminho para regressões autoritárias e populistas que podem vir a se constituir numa ameaça ao próprio processo democrático.

Por outro lado, a emergência de uma cultura cívica de participação, argumentação e compreensão crítica aponta no sentido da reinvenção da política e de uma democracia enraizada no cotidiano das pessoas e na dinâmica de uma sociedade em constante movimento.

O papel estratégico da sociedade civil

A democracia – processo de construção coletiva e obra sempre inacabada – se expandiu e se fortaleceu significativamente no Brasil ao longo dos últimos vinte anos pela ação de uma sociedade civil vibrante e participativa.

Em sua multiplicidade e diversidade, as iniciativas de ONG, movimentos sociais, fundações e institutos, ampliadas por inúmeras redes, fóruns, alianças e coalizões, captam demandas emergentes, dão voz a novos atores, testam soluções inovadoras, pressionam governos e influenciam a opinião pública.

Este crescente protagonismo da sociedade civil é expressão da capacidade dos cidadãos de agir por si mesmos. A lógica da sociedade civil é a da liberdade, autonomia e diversidade. As iniciativas são tão variadas quanto as questões sociais e a energia de quem se mobiliza em torno delas.

A legitimidade das ONG não vem de um mandato eletivo nem de uma representatividade decorrente do número de seus membros; vem das causas que promovem e das ações que empreendem. As organizações e movimentos da sociedade civil são o que fazem: suas idéias, valores, mensagens, propostas e realizações. O poder da sociedade civil é de uma natureza *soft*. Não é o de decidir ou impor, mas sim o de experimentar, inovar, denunciar, propor, persuadir e influir.

Na sociedade civil não há instâncias de controle nem unanimidade sobre o que fazer. Não é preciso pedir licença a ninguém para agir. Tampouco há hierarquia pré-estabelecida de prioridades. Não há nem poderia haver uma instância de regulação capaz de dizer se uma determinada causa é mais ou menos importante que outra.

Em regimes autoritários, a sociedade civil, enquanto espaço de liberdade e de participação, se contrapõe ao Estado. Na democracia, a relação não é de oposição nem de subordinação. Seu fortalecimento não é causa nem conseqüência do enfraquecimento do Estado. Mais sociedade civil não quer dizer menos Estado. A sociedade civil existe por si.

Enquanto construção dos cidadãos, a sociedade civil tem suas raízes no privado. Porém, do mesmo modo que público não é sinônimo de estatal, privado tampouco é sinônimo de mercado. Ao investir energias, competências e recursos privados em atividades de interesse público, o protagonismo da sociedade civil quebra a polaridade entre público e privado.

A sociedade civil não é homogênea. Não é um "mundo do bem", guiado por valores puros e nobres, em contraposição aos "males" do Estado e do mercado. Enquanto arena de debate, a sociedade civil é atravessada pelos conflitos e controvérsias presentes na sociedade.

Neste sentido, a própria expressão "sociedade civil organizada", até bem pouco tempo celebrada como estágio mais elevado de consciência política, envelheceu e soa hoje como um anacronismo.

A participação dos cidadãos não é organizável e, em certo sentido, é precisamente nesta desorganização – reflexo da crescente fragmentação do mundo contemporâneo – que reside sua força. Qualquer tentativa de apropriação deste espaço necessariamente aberto por um ator social ou projeto político – pretensão ilusória e condenada ao fracasso – vai de encontro à sua irredutível liberdade e autonomia.

Há quem veja na pluralidade de iniciativas, atores e temáticas um risco de fragmentação e dispersão de ener-

gias que dificulta ou mesmo inviabiliza a elaboração de uma visão de conjunto da sociedade e a formulação de uma estratégia comum de transformação social.

A tendência à fragmentação parece inexorável; o que não impede ou bloqueia o processo de transformação da sociedade, mas faz com que ele se dê por novos caminhos mais fluidos e impalpáveis.

Não há mais uma grande narrativa capaz de unificar a ação dos atores sociais.

A sociedade civil não é nem pode ser um partido político com uma proposta de poder. Não tem nem pode ter uma estratégia uniforme e acabada de transformação social.

Sua face mais visível é a de um conjunto de organizações e movimentos, mas é bem mais que esta vertente organizacional ou organizada. Sociedade civil organizada é uma idéia velha na medida em que não dá conta de três fenômenos que caracterizam a sociedade contemporânea:

- a afirmação como ator social de um "novo indivíduo" capaz de pensar e decidir por juízo próprio;
- o protagonismo crescente de uma opinião pública que se informa, delibera, toma posição e influi;
- a abertura pela mídia e pelas novas tecnologias de informação de um ambiente inédito para a formação de opiniões, comunicação e debate.

A emergência do indivíduo como ator social

Na sociedade contemporânea, as pessoas tendem a ser mais "inteligentes", "rebeldes" e "criativas" do que no passado, na medida em que são constantemente chamadas a elaborar juízos de valor e a fazer escolhas, quando antes havia

apenas conformação a um destino pré-estabelecido. Essa maior capacidade das pessoas de pensar seguindo o próprio arbítrio, formular juízos de valor e decidir por si mesmas é conseqüência do declínio das diversas formas de autoridade fundadas na religião ou na tradição.

Antes o destino estava pré-determinado. Hoje cada um escolhe e constrói o que quer ser através de múltiplas decisões. Cada um de nós em nossa vida cotidiana, inclusive na esfera íntima, se vê confrontado a escolhas que não estão mais normatizadas por uma autoridade inconteste nem tampouco reguladas pela lei.

A experiência do corpo e da sexualidade, a decisão de casar ou não casar, manter o casamento ou optar pela separação, ter ou não ter filhos, interromper ou não uma gravidez indesejada, exercer o direito de morrer com dignidade, todo esse conjunto de questões está em aberto e é objeto de deliberação e escolha. A própria preservação da relação amorosa exige de cada parceiro atenção e cuidado constante com o outro, que é também um sujeito dotado de desejos, vontades e capacidade de escolha própria.

No passado, tradição e religião determinavam identidades que eram destinos. Hoje a identidade se constrói pelas escolhas que cada um faz. Cada um busca ser o que é. Mas na sociedade contemporânea cada um, como diria Fernando Pessoa, é muitos. As identidades são múltiplas e fluidas como é múltiplo e fluido o repertório de experiências e pertencimentos.

Em tempos de colapso das grandes narrativas e projetos totalizantes, a emergência deste indivíduo que pensa, delibera e decide é um fenômeno que precisa ser entendido e valorizado em sua capacidade de revitalizar a democracia e a política.

Alain Touraine observa que "o espaço público está se esvaziando por cima e se preenchendo por baixo". Esta formulação capta com acuidade o duplo fenômeno de esvaziamento da política – incapaz de lidar com os problemas globais – e de exercício do indivíduo, com um crescente poder de escolha e decisão sobre questões que afetam diretamente sua vida e seu futuro.

É hora de superar velhos e arraigados preconceitos contra o individual e o pessoal entendidos como negação do social e do coletivo. Cada um se constrói como sujeito e cidadão na resistência que opõe ao que nega sua liberdade e na busca incessante de dar sentido à própria vida. Essa construção não pode se dar no vazio. Cada um só pode ser o que quer ser na interação com os outros.

Estamos diante de uma nova articulação entre vida pessoal e debate público, responsabilidade individual e coletiva, liberdade e solidariedade. O processo de construção de si é inseparável da dinâmica de transformação social.

A emergência da opinião pública e a abertura de novos espaços para a formação e comunicação de opiniões

Cidadãos capazes de pensar por juízo próprio, de deliberar e tomar posição estão na base de um segundo fenômeno de grande significado para a construção de uma política aberta e uma democracia no cotidiano: a emergência de uma opinião pública com crescente poder de influência no debate público.

A exemplo da emergência do indivíduo como ator, o surgimento de uma opinião pública informada e participante é um fenômeno recente e global que vem se exprimindo com grande força no Brasil contemporâneo.

Manuel Castells foi um dos primeiros a chamar a atenção para a mudança representada pela transição de uma esfera

pública ancorada nas instituições políticas para uma esfera pública estruturada em torno ao sistema de comunicação.

A voz dos cidadãos se faz ouvir cada vez mais por meio das manifestações espontâneas da opinião pública. As pessoas se informam, elaboram juízos de valor e tomam posição sobre questões de interesse público com base no debate e deliberação que ocorrem nos espaços abertos pelos meios de comunicação e pelas novas tecnologias de informação.

Na sociedade contemporânea, cada vez mais as pessoas elaboram seus pontos de vista, opiniões e escolhas com base no que vivem e vêem. Se a visão e a vivência não têm relação com as mensagens dos políticos, o resultado inexorável é a descrença e perda de confiança.

A oposição global à guerra do Iraque, justificada com base em informações inverídicas, e a reação exemplar do povo espanhol, impondo sanção ao governo Aznar por sua tentativa de manipulação da informação sobre a autoria do atentado de Madri em março de 2004, são dois exemplos recentes e eloqüentes da exigência de verdade enquanto valor político primordial.

O outro lado da exigência de verdade é a capacidade da população de perceber e recusar os gestos demagógicos, as falsas soluções, as promessas e palavras vazias, as abordagens simplistas de problemas complexos.

O resultado surpreendente do referendo de outubro de 2005 sobre a proibição do comércio de armas e munições também pode ser compreendido à luz dos fenômenos que estão sendo discutidos aqui: o poder da Internet como ambiente para a formação de opiniões e a capacidade do cidadão de pensar conforme juízo próprio, confrontar pontos de vista, deliberar e tomar posição.

O debate em torno ao desarmamento mostrou o grande potencial da Internet enquanto espaço de comunicação horizontal. Inúmeros grupos e indivíduos expuseram livremente seus pontos de vista, muitas vezes numa linguagem bem mais simples e direta do que a usada em textos escritos. Inesperadamente um fórum de idéias se abriu à contribuição de múltiplos participantes. Uma determinada opinião não tinha mais peso ou autoridade do que outra. Não havia instância de controle do que podia ou não ser dito, do que era ou não politicamente correto. O debate se instalou e se irradiou com grande velocidade.

Blogs e comunidades virtuais foram criados do dia para a noite. Amigos e colegas trocaram *emails* sobre os pontos de vista em discussão. Idéias foram confrontadas numa grande conversação que se prolongou nos ambiente de trabalho, na família, nos espaços de lazer. Gente que habitualmente pensava do mesmo modo se via agora defendendo posições conflitantes. Apelos emocionais e argumentos simplistas foram questionados. Cada um se viu diante do desafio de elaborar, sustentar e, eventualmente, modificar sua opinião.

Na Espanha como no Brasil, os cidadãos estão demonstrando que, por conta própria, podem ser muito mais criativos e inovadores do que os políticos no manejo das novas tecnologias. A sociedade é aparentemente menos organizada e organizável, porém mais conectada e interativa. Nesse sentido, a Internet e o sistema de mídia como bens públicos adquirem uma importância estratégica para a democracia contemporânea.

George Papandreou, líder do partido PASOK na Grécia, afirma que as pessoas querem uma nova relação com o poder. Por se sentirem mais livres e autônomas em sua vida

cotidiana, querem também ser respeitadas em sua capacidade de entender problemas, tomar posição e agir.

Os cidadãos não se contentam mais com a posição de receptores passivos de mensagens e palavras de ordem. Não querem ser espectadores e sim atores. Querem falar e ser ouvidos. Querem que a verdade lhes seja dita de forma clara e querem ter certeza que sua contribuição será levada em conta.

Na história recente brasileira há vários exemplos de situações em que os cidadãos mostraram que são plenamente capazes de entender problemas complexos, acolher argumentos, superar preconceitos e dar respostas inovadoras.

A campanha pelas diretas, a mobilização pelo *impeachment* de Collor, o engajamento massivo dos cidadãos na campanha de combate à fome lançada por Betinho, o apoio popular ao Plano Real, a parceria entre governo e sociedade na luta contra a AIDS, a mudança dos padrões de consumo de energia em resposta ao risco de "apagão", todos estes exemplos exprimem, para além da especificidade de cada situação, uma mesma mensagem: quando se respeita a inteligência das pessoas, quando se explica o que está em jogo, quando se faz um apelo com credibilidade à sua criatividade e solidariedade, a resposta tende a ser a mais ampla possível.

O grande desafio para uma nova política não é, portanto, a desinformação ou apatia da população, e sim, a incapacidade – ou, pelo menos, a extrema dificuldade – dos políticos de entender, respeitar e confiar na capacidade dos cidadãos.

Um novo perfil de sociedade

Em sistemas abertos e complexos – como a sociedade brasileira –, a ordem não se impõe de cima para baixo a partir de uma instância central de comando e controle. Tampouco a transformação se implementa segundo estratégias uniformes e pré-estabelecidas.

A mudança é um processo constante que ocorre simultaneamente em múltiplos pontos. Ações pioneiras, experiências inovadoras, projetos exemplares, articulações imprevistas se irradiam com grande velocidade.

Essas iniciativas e interações descentralizadas produzem um impacto sobre o sistema como um todo, gerando uma massa crítica de novas idéias, mensagens, propostas, conhecimentos e experiências. Agentes locais, experimentadores sociais, conectores e comunicadores amplificam e retransmitem as inovações numa dinâmica contínua de experimentação, aprendizado, correção, reorganização e expansão.

Reconhecer esses novos processos de participação e transformação não implica em sua idealização. Liberdade e autonomia coexistem com maior incerteza e risco. Desigualdade, exclusão e violência geram desesperança e anomia. Nem todas as emergências têm sinal positivo. Entender o sentido desses novos processos que contrastam fortemente com os antigos modelos, centralizados e centralizadores, é um desafio para os atores sociais e políticos.

A rearticulação do sistema político com as novas formas de cultura cívica e participação cidadã passa por múltiplos caminhos, que implicam a consideração do que pensam os cidadãos, a realização de prévias para a escolha de candidatos ("*open politics*"), as experiências inovadoras de demo-

cracia participativa mediante a expansão de procedimentos deliberativos de consulta e tomada de decisão pela população ("*deliberative democracy*").

Novos atores e processos suscitam novas questões, como o questionamento do papel das estratégias e projetos de transformação social em sistemas abertos nos quais o poder está em múltiplos lugares e a mudança é um processo contínuo e descentralizado. Ou sobre a capacidade das novas dinâmicas de participação de preencher o vazio de sentido e gerar valores, esperança e perspectiva de futuro.

Os argumentos deste texto são um convite ao debate e ao investimento na construção de alternativas.

A experiência chilena: O avesso da trama

Ernesto Ottone[1]

O Chile tem sido apresentado, nos últimos anos, como uma experiência bem-sucedida de desenvolvimento – e com certa razão –, pois seus resultados são notáveis no plano econômico, no social, no cultural e no político. Às vezes, esta referência é feita com certo viés ideológico, como exemplo do êxito do bom aluno do "Consenso de Washington". No seu recente livro *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial*, Manuel Castells comprovou que tal despropósito era tolice ao demonstrar que o Chile da democracia representa um modelo diferente daquele da

[1] Secretário Executivo Adjunto da CEPAL.

ditadura militar, que denomina "modelo autoritário, liberal e excludente".

Castells entende por modelo autoritário excludente "aquele modelo de desenvolvimento que exclui grande parte da população dos benefícios do crescimento mediante o exercício autoritário e incontrolado do poder do Estado, ao mesmo tempo em que prioriza os mecanismos de mercado sobre os valores da sociedade, sem aplicar políticas públicas corretivas das desigualdades e dos privilégios das elites sociais e econômicas".

Acrescenta em seguida que, por modelo democrático liberal inclusivo que corresponde ao período democrático, "entendo um modelo de desenvolvimento gerenciado a partir de um Estado democrático resultante da livre eleição dos cidadãos e que, embora mantendo os mecanismos de mercado como forma essencial de alocação de recursos, implementa políticas públicas voltadas à inclusão do conjunto da população nos benefícios do crescimento. E em particular mediante uma política fiscal redistributiva e um investimento crescente em políticas públicas de melhoria das condições de vida da população por meio da educação, saúde, habitação, infra-estrutura de serviços, equipamentos sociais e culturais, auxílios e subsídios às pessoas carentes. O modelo é também inclusivo porque estabelece mecanismos de negociação e consulta com os atores sociais, buscando a elaboração de políticas econômicas e sociais mediante um consenso com representantes dos diferentes grupos de interesses existentes na sociedade".

Isto não significa que o que foi realizado em 15 anos de democracia no Chile não tenha carências e problemas econômicos, sociais e políticos; e que não tenha pela frente

novos desafios e tarefas se quiser ganhar sustentabilidade e alcançar o patamar do desenvolvimento em tempo viável.

A título de exemplo, podemos assinalar que, em matéria de igualdade, o Chile ainda mantém índices muito altos de desigualdade na distribuição da renda, e, em que pese a sua diminuição, os níveis de pobreza são inaceitáveis e o que foi alcançado em cobertura educativa está longe dos resultados esperados em termos de qualidade da educação. O Chile tem atrasos evidentes em ciência, tecnologia e inovação, de cuja superação dependem seus níveis futuros de competitividade.

Mas, para resumir, se me perguntassem qual é a chave do êxito da experiência chilena, por parcial que ela seja, eu diria que o período ditatorial gerou muitos efeitos não desejados que foram os pilares da reconstrução democrática.

Um deles, talvez o mais importante e inovador, foi que, em vez de destruir a esquerda, gerou duas esquerdas. Uma esquerda minoritária, que continuou apegada ao discurso revolucionário ou a alternativismos vários, ferozmente contrária à economia de mercado. E uma outra esquerda, majoritária, que pela primeira vez no Chile, abandona em sua prática e em suas concepções teóricas, ainda que de maneira mais lenta, qualquer veleidade revolucionária; adota com tonalidades diversas o reformismo social-democrata e constrói uma aliança sólida com a democracia cristã, capaz de assegurar ao Chile governabilidade e progresso por três períodos presidenciais e dar início a um quarto.

Dita coalizão, a *Concertación*, caracterizou-se por seu reformismo gradualista, prudente porém perseverante, baseado na progressiva modificação da estrutura econômica, social e política herdada da ditadura por meio de políticas

públicas voltadas para alcançar um crescimento com maiores níveis de eqüidade, a limitar os efeitos não igualitários do capitalismo, a democratizar uma sociedade marcada por fortes traços de conservadorismo e autoritarismo. Em suma, por um progressivismo que exprime a *Concertación* em seu conjunto.

Este caminho bem-sucedido cristaliza-se com o governo do presidente Ricardo Lagos, que concluiu seu mandato com mais de 70% de aprovação, com um nível de crescimento do país ao redor de 6%; com uma redução dos índices de pobreza e pobreza extrema a 18,8% e 4,7% respectivamente; com uma Constituição democrática; com as Forças Armadas plenamente integradas na República democrática; com avanços profundos em quase todos os aspectos do desenvolvimento. E que foi substituído por uma mulher, Michelle Bachelet, da mesma coalizão, que personifica de maneira emblemática a forte ruptura do conservadorismo chileno e as profundas mudanças sociológicas experimentadas pela sociedade chilena.

O sucesso do presidente Lagos representa um elemento estrategicamente importante dentro da experiência chilena, pois foi o primeiro presidente da *Concertación* proveniente da esquerda, membro do Partido Socialista e, ao mesmo tempo, fundador do Partido Por la Democracia. Este fato, em um regime presidencial como o chileno, representa uma novidade significativa.

Lembro-me de que, entre os que posteriormente constituímos a Unidade de Análise Estratégica da Presidência, perguntamo-nos quando Ricardo Lagos assumiu a presidência da República: qual é o objetivo mínimo a que aspiramos no governo de Lagos? A resposta que surgiu foi ácida e bru-

talmente minimalista: "que saia do *Palacio de la Moneda* depois de seis anos (duração de seu mandato) e por seus próprios meios".

Nesse sentido, dentro de uma perspectiva histórica, a contribuição fundamental de Ricardo Lagos foi acabar no Chile com a suspeita de que um homem de esquerda não podia dar governabilidade ao país, conjugar paz social, progresso social, republicanismo e boa administração, representar os interesses dos mais modestos e ao mesmo tempo o interesse nacional. Em suma, Lagos encerrou o sentido incompleto ou trágico que, desde Balmaceda no século XIX e Allende no século XX, caracterizava as experiências progressistas no Chile.

Poderíamos nos referir amplamente aos diversos aspectos, conquistas e também aos limites desta experiência, mas nos concentraremos no "avesso da trama", na construção política que não se vê ou que se vê muito menos.

Já assinalamos que o principal desta tessitura foi a criação de um forte reformismo que rompe com a tradição revolucionária, reúne tendências socialistas e social-cristãs historicamente separadas e adquire uma densidade que, sem negar a identidade de seus componentes, vai além e se constitui como uma realidade em si mesma que dirigiu o país por dezesseis anos e se prepara para fazê-lo por mais quatro.

Este "concertacionismo forte" foi a chave do êxito, ainda que seu desenvolvimento não tenha sido linear. Sua força constituiu-se em torno do exercício do governo por grupos dirigentes lúcidos e não sectários. Isto se traduziu em capacidade para produzir estabilidade de condução, superar os patriotismos estreitos de partido e substituí-los por uma visão mais ampla e abrangente de país, que conjugou obsti-

nação nas mudanças e prudência nos tempos, produzindo, assim, uma governabilidade de alta qualidade.

Isto não foi fácil, não é uma cultura política que nos partidos que a compõem tenha surgido de repente como a revelação de Saulo às portas de Damasco. Talvez em um primeiro momento tenha ajudado a assegurar o êxito desta estratégia o medo que existia na sociedade chilena de um passado terrível e próximo, a presença viva e forte de Pinochet ainda no comando do Exército e a coesão dos "poderes fácticos" que uniam como um todo as Forças Armadas, a cúpula empresarial, a imprensa e os partidos de direita que, embora ainda não fossem já competitivos nos processos eleitorais, dispunham de uma base de apoio superior a 35%.

Isso também permeava a *Concertación*, gerando nos setores mais de esquerda, ainda com nostalgias revolucionárias ou populistas, uma aceitação resmungona mas disciplinada do reformismo e, na Democracia Cristã, isolando as tendências nostálgicas favoráveis ao "caminho próprio" ou à construção de outras alianças.

Atualmente, estes resíduos culturais não desapareceram, mas as boas gestões governamentais e o êxito mais além do previsível do governo encabeçado por Ricardo Lagos, que acaba de se concluir, reduziram seu espaço.

Junto com a perda de importância dos resíduos culturais ligados ao "medo político", produziu-se no Chile, durante o período da *Concertación* e, particularmente, durante o governo do presidente Lagos, uma forte expansão das liberdades e dos padrões de diversidade, sob o impulso de uma série de decisões que abrangeram desde o fim da censura cinematográfica até uma lei de divórcio, passando pelo fim

de diversos anacronismos que restringiam o exercício de liberdades públicas e privadas.

Desse modo, foi impulsionada uma política cultural que teve como resultado uma grande abertura e um crescimento da participação das pessoas nas manifestações culturais e formas novas de expressão social que contribuem para a ruptura de um conservadorismo que tem raízes antigas no Chile e que foi levado ao paroxismo pela ditadura.

Junto com a perda do medo político no Chile produziu-se uma diminuição do medo à liberdade. Assim, por meio de muitas expressões, manifestou-se um maior escrutínio público, mais horizontalidade e transparência, mais vozes que assumiram diferentes formas de se fazer ouvir. Em resumo, o fortalecimento democrático confluiu com um fortalecimento paulatino, porém constante, da sociedade civil.

Pode-se então afirmar que, com Lagos, o medo ficou sepultado no Chile. Pinochet e os poderes que ele encarnava – não apenas pelo forte resgate da memória e as políticas de verdade e justiça dos governos concertacionistas, mas também por seus atos de corrupção – foram percebidos como estranhos à tradição republicana do país; as Forças Armadas disseram "nunca mais" à ditadura e obtiveram o reconhecimento da cidadania; entre os empresários, tende a se consolidar lentamente uma visão mais ampla do país e do mundo de hoje.

Finalmente, para os partidos de direita fica claro que devem disputar o poder na arena política; e que o grande capital, por maior que seja, não basta para ganhar as eleições.

Hoje, portanto, o que mantém unida a *Concertación* não é o medo, mas sim o êxito alcançado, o apoio popular, o

haver superado conjuntamente crises e momentos difíceis e uma perspectiva de futuro.

No entanto, este patrimônio, como todo patrimônio, pode se desgastar e se perder se não se conjugam a compreensão e valorização das imensas mudanças econômicas, sociológicas e culturais ocorridas no governo de Lagos e que, em grande parte, se cristalizam na atual presidenta Michelle Bachelet.

Os naturais e necessários revezamentos dentre os grupos dirigentes da coalizão devem fazer sua a necessidade de mantê-la, transformando e renovando a identidade concertacionista, reforçando-a já não pela necessidade gerada pelo perigo, mas pela convicção e o orgulho de um reformismo vivo e saudável que pode levar o Chile ao umbral do desenvolvimento.

Tudo se aposta hoje em evitar qualquer assomo de arrogância como produto do êxito e optar pela humildade de buscar com serenidade as novas formas de continuar a sintonia com a cidadania por meio de uma virtuosa relação entre continuidade e mudança.

São muitas as condições para que o Chile não perca seu caminho, para que ser maioria não elimine a necessidade de buscar consensos que solidifiquem as transformações. É preciso manter como destinatário da ação do progressivismo não os grupos corporativos de qualquer natureza, na medida em que, embora representando legitimamente interesses particulares, muitas vezes acabam menosprezando os interesses da imensa maioria dos cidadãos e, sobretudo, dos que mais precisam de políticas públicas, mas que têm menos força organizacional para exigi-las e controlá-las.

Enfim, o êxito da experiência chilena até agora tem seu núcleo na sensatez do sistema político que foi enobrecendo

as razões que lhe permitiram resgatar o melhor de sua longa história. Essa história vem desde antes da criação da República, como bem mostrou o boliviano Zavaleta Mercado, um intelectual inesquecível. "O momento constitutivo do Chile como Estado e também como Nação foi dado pela Guerra de Arauco; assim como o Nilo é em última instância o momento constitutivo do Egito, a combinação entre a revolução dos preços, a peste negra e a desruralização marcam o surgimento da Inglaterra".

Este ponto de partida da nação chilena, em que a necessidade de organização se associa à sobrevivência, se expressa posteriormente em um Estado oligárquico precocemente forte, estável e institucionalizado, mas não inclusivo.

As turbulências iniciais da passagem ao Estado mesocrático posterior, que só parcialmente aumentou a inclusão, não chegam a romper essa fortaleza e deram passagem a novas formas institucionais democráticas também fortes e a uma função pública relativamente sólida, capaz de manter a tradição de seriedade e probidade institucional, só interrompida pela terrível crise que deu margem ao interregno ditatorial.

A recuperação da democracia identifica-se com essa história e gera novas virtudes de governabilidade notáveis, que se fortaleceram com os avanços obtidos. Rompeu-se o "peso da noite" do conservadorismo, e o país parece orientar-se rumo a um futuro sólido, sem dramatismos nem fundacionalismos entre os que governam e, esperemos, tampouco entre aqueles que constituem a oposição. Rumo a uma democracia "mais incômoda", diria Manuel Castells. Sim, a uma democracia mais incômoda, mas também rumo a uma sociedade mais igualitária e libertária, em que não prevale-

çam o alto colorido da retórica populista ou os pesadelos ditatoriais, e nos pareçamos um pouquinho mais – sem perder nossa vivacidade e, por certo, nosso clima – aos países nórdicos, onde os governos podem mudar, mas a alta qualidade de vida tende a se manter e a miséria pertencer somente ao passado.

Paradoxos na construção da democracia colombiana

Mauricio Archila Neira[1]

> "A Colômbia é um país de muitas ambigüidades. Com uma longa história de democracia ininterrupta (...) também tem evitado o ciclo de bonança e bancarrotas que aflige seus vizinhos (...). Mas a Colômbia também tem uma tradição de violência extrema"
>
> (Henry Kissinger, 2000).[2]

Mais que um país de muitas ambigüidades, a Colômbia apresenta diversos paradoxos. Não é apenas o contraste – bastante generalizado na opinião pública internacional – entre estabilidade política e macroeconômica com altas

1 Ph.D em História, Professor Titular da Universidad Nacional de Colombia e pesquisador associado do CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular).

2 Citado por Eduardo Pizarro (2004, p.205).

doses de violência, mas também – algo que chama pouco a atenção de analistas externos e internos – o papel ativo de seus cidadãos, apesar das adversidades que enfrentam, na construção da democracia.[3] A análise de alguns destes paradoxos é o objeto desta exposição.

Antes de abordá-los, faremos alguns ajustes conceituais acatando a advertência de Bernardo Sorj (2005) de encarar os conceitos não como categorias estáticas e definitivas, mas como definições provisórias que dêem conta das realidades que pretendem abarcar. A seguir abordaremos quatro linhas de análise sobre o caso colombiano relacionadas à força diferenciada do Estado, ao impacto complexo da globalização, ao caráter do conflito armado e às novas tendências dos movimentos sociais. Por fim, chegaremos a algumas conclusões que resumem os elementos estudados.

1. Ajustes conceituais

É evidente que por trás de categorias como Estado, sociedade civil, democracia e movimentos sociais há um profundo debate acadêmico e político que não poderemos elaborar em sua totalidade nestas páginas. Por isso, nos limitaremos a apresentar resumidamente como as entendemos de imediato no contexto colombiano.

[3] Este tema não é um vazio apenas para analistas como o ex-secretário de Estado norte-americano, como também para estudiosos colombianos como Eduardo Pizarro, que, apesar do título de seu recente livro "Una democracia asediada", não lhe presta maior atenção. De forma contrária, este tem sido o foco de nossa pesquisa, especialmente da perspectiva dos movimentos sociais (Archila et al., 2002 e Archila, 2003).

Definimos o **Estado** como uma construção histórica de longa duração que não somente deve exercer coerção por meio do uso legítimo da força, como também alimentar consensos sobre valores e normas de convivência. Um primeiro elemento desta definição é que o Estado exerce coerção, mas deveria também construir consensos, aspecto que dificilmente logrou consolidar na América Latina e em particular na Colômbia, como se verá mais adiante. Além disso, o Estado não é apenas um conjunto de instituições ou um instrumento material, mas também uma mescla de formas e relações de poder. Nesse sentido, nele contam tanto o conteúdo quanto a forma.

A **sociedade civil** pode ser caracterizada como um espaço não-estatal, também historicamente construído, no qual convergem indivíduos e grupos que desenvolvem interesses diferentes e diversas formas de interação, que vão desde a solidariedade e a cooperação até o antagonismo e o conflito. Portanto, não se deve ver a sociedade civil como um terreno pacificado ou moralmente superior ao estatal. O choque de interesses e a pluralidade são consubstanciais a ela. Entretanto, conflito não significa o aniquilamento do antagonista, como muitas vezes se entende na Colômbia. Além disso, a sociedade civil não remete apenas a grupos organizados; nela também se expressam os indivíduos em dinâmicas complexas que entrecruzam a fragmentação com a colaboração. Por último, a sociedade civil não é o terreno exclusivo do privado, em contraposição ao estatal; ela também constrói esferas públicas.

Porém, mais do que destas diferenças, trata-se de conceitos relacionais. Se na Europa moderna a sociedade civil serviu de contrapeso ao poder absolutista, e nesse sentido

antecedeu o Estado democrático, na América Latina, a maioria das repúblicas formalmente democráticas precedeu de alguma forma a sociedade civil, o que permite afirmar que se trata de um subcontinente com Estados nacionais em construção, mas sem cidadãos (Escalante, 1993). Mais do que discutir o que surge primeiro, tanto o Estado como a sociedade civil se constrói mutuamente. A chave de sua força está em que cada um seja autônomo em relação ao outro: o Estado para exercer suas funções sem pressões de grupos de interesse e a sociedade civil para atuar sem intromissão de instituições estatais.[4] O que antes se via como uma soma negativa – mais Estado implicava menos sociedade civil ou vice-versa – é na realidade uma soma positiva de força mútua.[5] É igualmente injustificável, na teoria e na prática, contrapor uma esfera política a uma esfera social, e menos ainda se à primeira se dá um caráter exclusivamente público e à segunda um caráter privado. Como dissemos, não apenas a sociedade civil constitui esferas públicas não-estatais, como também o Estado não está isento de uma lógica privatizante. Na América Latina, a generalização da crise política apaga ainda mais as fronteiras artificiais entre o social e o político, o que, ao final desta exposição, desenvolveremos para o caso colombiano.

[4] Outro assunto é a soberania nacional, hoje posta em dúvida pela crescente globalização (Hardt e Negri, 2004). Sem dúvida, a autonomia dos Estados nacionais diminuiu mas não desapareceu, pois na ordem internacional eles ainda cumprem funções de controle territorial e de resolução dos conflitos internos.

[5] Nisto estamos de acordo com o que foi sugerido por Miguel Darcy de Oliveira na palestra preparatória para este evento (2005).

Sobre **democracia** existem também muitas definições. Por ora, basta dizer que, diferentemente dos gregos, os quais a entendiam como governo das elites, os modernos compreendem a democracia como governo do povo.[6] Para que o povo governe é necessária uma igualdade cidadã que, na tradição liberal, significa a generalização dos direitos civis e políticos; e, na socialista, a conquista dos direitos sociais (Marshall, 1992). O processo de gradual conquista de direitos na Europa ao longo dos três últimos séculos foi diferente do da América Latina: aqui primeiro se deu uma cidadania política limitada e excludente em meio a direitos civis continuamente ameaçados, enquanto os sociais não só foram precários como também o pouco que se conquistou está se desmontando (Oxhorn, 2003). Se na recente onda de democracia no subcontinente os direitos políticos e civis se expandiram, o balanço quanto aos sociais é crítico, como se afirma nos propósitos deste ciclo de seminários e conferência internacional.

Porém hoje a igualdade, inclusive socioeconômica, exige um complemento: o respeito à pluralidade e às diferenças culturais. Sem elas, a busca de igualdade deriva em homogeneizações artificiais que impedem o reconhecimento do outro diferente. Por isso, o que em ambos os lados do Atlântico se reivindica é uma igualdade em relação à diferença (Touraine, 1998). Conseqüentemente, o terreno dos direitos se amplia para incluir também os culturais, que abrangem os de gênero, os étnicos e outros de índole similar.

[6] Sem se remontar aos gregos, José Nun (2002) contrapõe a perspectiva de Schumpeter (governo dos políticos) à de T. H. Marshall (governo do povo).

Em termos procedimentais costuma-se distinguir entre democracia representativa e participativa. Para nós, trata-se dos dois lados de uma mesma moeda, pois a representação sem participação perde sentido, e a participação, em algum momento deve ceder à representação. Entretanto, na prática, esse equilíbrio não se alcança facilmente. Há ainda, atualmente, novas representações além da tradicional esfera política.[7]

Tudo isso conduz a uma concepção de democracia como algo que não se alcançou, como uma utopia que nos compete construir. Na realidade, como diz Armando Bartra, não há uma única democracia, "há democracias em trânsito, processos de democratização" (Bartra, 2005, p.329). Inclusive, em países como os nossos, com democracias formais de velha data, a tarefa será "democratizar a democracia", segundo a feliz expressão de Boaventura de Sousa Santos.[8]

Nesse contexto é que aparecem os **movimentos sociais**. Sem eles, muitos dos elementos em tensão aqui assinalados não têm concretização real. Que são movimentos sociais? Para nós, são uma expressão organizada da sociedade civil que não a esgota, pois nela também estão, entre outros, os grupos econômicos, as associações religiosas e os indivíduos. Por movimentos sociais entendemos aquelas ações sociais coletivas permanentes que se opõem a exclu-

[7] Tema que ampliaremos ao final desta exposição. Um caso excepcional que escapa à análise destas páginas são as ONG nas quais, como bem aponta Sorj, há vozerio sem representação ou autodelegação (2005).

[8] Citado por Bartra, 2005, p.327. A democracia como utopia tem sido proposta no âmbito político colombiano pelo ex-magistrado Carlos Gaviria, candidato presidencial do Polo Democrático Alternativo (*El Espectador*, 23-29 de abril de 2006, p.14-A).

sões, desigualdades e injustiças, que tendem a ser propositais e apresentam-se em contextos sócio-espaciais e temporais específicos. Ampliemos sumariamente esta definição para seus diferentes componentes.

Normalmente, as ações sociais coletivas referem-se a ações de mais de dez pessoas, que buscam alterar a conduta do antagonista. Dizemos também que são permanentes ou que tendem a durar no tempo. Neste sentido, os movimentos sociais se diferenciam do protesto, que é um acontecimento mais pontual; além disso, ele não define necessariamente movimentos sociais e nem todo movimento social se expressa com protestos.[9] O argumento central de nossa definição de movimentos sociais é que eles se opõem às exclusões, desigualdades ou injustiças. Em outras palavras, os movimentos sociais ampliam os campos de conflito de uma sociedade. Não se limitam à contradição de classe; incluem-na, mas a extrapolam. Nesse sentido, encarnam os diversos direitos que a nova cidadania reivindica, o que se sintetiza no enunciado do direito a ter direitos (Álvarez, Dagnino e Escobar, 1998).

Indicamos igualmente que os movimentos sociais tendem a ser propositivos, isto é, não são somente reativos, mas também fazem propostas que, como vamos ver mais adiante para o caso colombiano, cada vez são mais políticas, mais universais e, por isso, mais inclusivos. Isso não significa que necessariamente os movimentos sociais têm que ser transformadores radicais da sociedade, mas que,

[9] Por exemplo, as feministas não têm necessariamente que fazer greves para que suas demandas sejam ouvidas. Desta maneira, para Tarrow (1997), nem tudo que se move é movimento social.

conforme afirma Manuel Castells (1997), eles simplesmente mostram os conflitos da sociedade. Nesse sentido, afirma ele, não são nem bons nem maus, não são nem reformistas nem revolucionários, mas expressam os conflitos existentes em uma sociedade concreta. Por último, destacamos que os movimentos sociais aparecem em contextos espaço-temporais determinados. Não é o mesmo falar de protestos na época colonial ou no século XIX, e de protestos no século XX ou no início do século XXI. Da mesma forma, não devem ser postos no mesmo plano os protestos contemporâneos na Europa e os ocorridos na América Latina; no subcontinente há, inclusive, dinâmicas diferentes entre países vizinhos, como se pode constatar com uma sumária revisão do que ocorre no Brasil, na Argentina, Bolívia, Peru, Equador ou Venezuela, em comparação com a Colômbia.

As relações entre movimentos sociais e Estado na América Latina têm oscilado entre o antagonismo e a subordinação. O primeiro pólo do pêndulo – o antagonismo – tem sido alimentado por uma velha inimizade, ligada à tradição jacobina e, sobretudo, marxista, que confronta radicalmente a incipiente sociedade civil com os Estados nacionais em construção. No outro pólo do pêndulo caberia a subordinação total da sociedade civil, quando não a sua aniquilação, como pretenderam os autoritarismos de um ou outro representante político no subcontinente. Entre esses extremos surge a necessidade de uma autonomia por parte dos atores sociais que não significa atrelar-se ao Estado, nem se retirar do cenário de conflito social por um antagonismo intransigente. Isso implica em assumir as regras do jogo da democracia, porém, indo mais adiante, em apostar inclusi-

ve em “democratizar a democracia” ou em construir outra democracia possível (Bartra, 2005).

Feitos estes ajustes conceituais, abordemos as quatro linhas de análise do paradoxal caso colombiano, nas quais veremos, surpreendentemente, que embora haja particularidades históricas e conjunturais, existem também elementos comuns a outras sociedades latino-americanas.

2. Colapso ou força seletiva do Estado?

No caso colombiano tem-se dito muito que há um Estado fraco, ausente, fragmentado, e inclusive em colapso. Todas estas hipóteses têm algo de validade, mas são limitadas tanto na teoria como na prática. A debilidade do Estado parece ser um traço comum à América Latina não somente na preservação de sua soberania territorial – em que a Colômbia não foi exceção, pela traumática perda do Panamá (1903) e os conflitos limítrofes com seus vizinhos, especialmente com o Peru (1932-1934)– como também pela precariedade de sua unidade nacional e da inclusão cidadã. Mas em todo caso trata-se de uma debilidade relativa e diferenciada de nação para nação. Do mesmo modo, falar de ausência estatal é insuficiente, pelo menos para o caso colombiano, já que, ainda que em alguns territórios não se sinta sua presença, em outras áreas, especialmente urbanas, é opressiva. Com razão seria possível perguntar o que significa a “presença” estatal, pois ela não se reduz, como víamos nos ajustes conceituais, à materialidade de instituições como as forças armadas. Presença do Estado é também contar com vias de comunicação, escolas, hospitais, instituições de conciliação e negociação. Da mesma forma, falar em frag-

mentação do Estado implica supor que em alguma ocasião esteve coeso, e isso dificilmente ocorreu na vida republicana, pelo menos da Colômbia. Por último, a hipótese do colapso do Estado foi aventada pelo analista norte-americano Paul Oquist para explicar a violência colombiana dos anos 1950 (Oquist, 1978). Recentemente, Eduardo Pizarro revitalizou-a nos anos 1990 com o objetivo de explicar a extrapolação e a degradação do conflito armado na Colômbia (Pizarro, 2004). Novamente será possível afirmar que a "derrubada" ou o "colapso" do Estado colombiano, ainda que parcial, implica não somente em considerar exclusivamente sua expressão material, como também supor que em algum momento esteve plenamente constituído, tema controvertido para o nosso caso.

Preferimos – conforme autores como Fernán González (González et al., 2002) – falar da presença diferenciada e desigual do Estado, ou então de sua força seletiva: em algumas partes do território nacional ele exerce domínio de forma direta, em outras, negocia com caudilhos políticos regionais, e ainda em outras, não exerce real controle. Aquilo que se vê espacialmente também pode ser observado temporal e setorialmente: em alguns momentos, e para certas áreas o Estado, ele intervém para garantir a estabilidade macroeconômica ou política, protegendo certos interesses particulares, enquanto em outros entrega a resolução de tensões e conflitos nas mãos das forças do mercado, deixando à deriva outras atividades econômicas.[10] É claro que os

[10] Isto pode ser constatado no início dos anos 1990, quando, com a abertura neoliberal, descuidou-se da produção agrária, enquanto se protegeu, às vezes com excessivo zelo, as atividades financeiras (Misas, 2002).

traços de força seletiva do Estado colombiano – que têm seus paralelos na América Latina – reforçam-se com os períodos de violência, mas não é ela que os gera – e suas origens históricas resumiremos a seguir.

Na Colômbia, como em muitas nações latino-americanas, após a queda do império espanhol, irrompem múltiplos poderes locais e regionais que disputam entre si o controle da república nascente. Os partidos políticos liberal e conservador, surgidos em meados do século XIX – e que paradoxalmente se mantêm vigentes –,[11] operaram mais como federações de caudilhos regionais do que como estruturas modernas. As múltiplas guerras civis do século XIX definiram identidades quase culturais mais que programáticas. O mecanismo de relação entre o Estado controlado por um ou outro partido tradicional, e em muitas ocasiões por alianças bipartidárias, foi o clientelismo. Por isso, o Estado colombiano tem sido controlado por ditas federações de caudilhos ou, em tempos mais recentes, pelos grupos empresariais. Em poucas palavras, é um poder público muito privatizado. Esse é o cerne da sua debilidade histórica, ou melhor, de sua força seletiva, pois, nessa lógica privatizante, o Estado deve intervir muito nas matérias de ordem pública, porém, pouco em assuntos econômicos e sociais. Isto é o que alguns autores designaram como modelo "liberal" de desenvolvimento e de manejo da coisa pública (Pecaut, 1987 e Corredor, 1992). Não é estranho que,

[11] Ainda que já em declínio, como se viu nas últimas eleições parlamentares de março de 2006, em que obtiveram cerca de 35% dos votos – 17% e 18%, respectivamente –, enquanto até poucos anos atrás, eram maioria absoluta. Voltaremos a este ponto mais adiante.

nessas condições, o Estado colombiano se sobressaia no concerto latino-americano como pouco interventor e que conte com precárias instituições de bem-estar.[12]

Mais um traço desta lógica privatizante do Estado na Colômbia é o seu relativo descuido com o social.[13] Por este entendemos a ausência de reformas estruturais que beneficiem as maiorias e, sobretudo, a precária institucionalização dos conflitos sociais. Ampliemos brevemente o enunciado. Na segunda metade do século XX, a Colômbia, como muitos países da região, embarcou numa reforma agrária orquestrada pelos Estados Unidos, por meio da Aliança para o Progresso. Seus alcances foram limitados, pois não contou com continuidade. Se no final dos anos 1960 buscou-se inclusive pressionar de baixo tal reforma, o governo seguinte a desmontou.[14] Algo parecido ocorreu com as reformas universitárias e fiscais, para não falar da inexistente reforma urbana.[15]

Se nos ativermos às cifras do componente social nos gastos estatais, concluiremos que houve uma atenção flutuante a assuntos como educação, saúde e moradia, mas que

[12] O casal Collier fala de uma tardia incorporação da classe operária na Colômbia, a qual, em comparação com outros países da América Latina, é precária (Collier e Collier, 1991).

[13] Ponto que ilustramos historicamente em nosso estudo sobre a Colômbia na segunda metade do século XX (Archila, 2003, cap. 6).

[14] Desde 1961, ano de promulgação da reforma agrária, apenas 11% das famílias dos sem-terra se beneficiaram dela. Os camponeses hoje possuem somente 5% da terra própria para cultivo, enquanto os narcotraficantes e os paramilitares controlam 50%, pois se apoderaram de cerca de 4.800.000 hectares entre 1995 e 2003 (Controlaría General de la República, 2005).

[15] Luís Alberto Restrepo afirma que em termos de guerra e paz também se manifesta esta falta de continuidade em "políticas de Estado" (Restrepo, 2006).

o critério de distribuição desses recursos foi clientelista ou, quando muito, assistencialista, e por isso não chegou à população necessitada.[16] Mais grave ainda, desde meados dos anos 1990, é que os gastos militares têm aumentado – o que, para autores como Pizarro (2004), é um sinal de fortalecimento estratégico do Estado –, assim como os de dívida pública, especialmente externa, com a conseguinte diminuição do gasto social.[17] As conseqüências deste precário investimento social se fizeram sentir imediatamente no preocupante aumento dos indicadores de pobreza e desemprego e na deterioração da distribuição da receita.[18] Isso coloca a Colômbia de princípios do século XXI como um dos países de maior desigualdade do mundo.

Se isto é preocupante, há algo que é geralmente ignorado por não ser tão visível como as dramáticas cifras apresentadas. Trata-se da propensão histórica das elites colombianas

[16] Segundo estatísticas oficiais, a proporção do gasto social sobre o total de gasto público passou de 16% em 1950 para 40% em 1970, diminuindo para 32% em 1996 (Archila, 2003, p.350).

[17] Para 2004, enquanto o gasto social escassamente chega a 12% do PIB, o serviço da dívida sobe 16% e o gasto militar passa a 4%, quando historicamente a média é de 2% (Libardo Sarmiento, 2004, p.92).

[18] De acordo com o analista Eduardo Sarmiento, para 2002, o coeficiente Gini – que mede a distribuição de receita – era de 0,60 e o de pobreza marcava 0,66, cifras muito acima das médias históricas para o país (Sarmiento, 2005, p.5). O primeiro oscilou entre 0,57 e 0,58 nos anos 1960 e 70, enquanto que o de pobreza chegou a baixar a 0,49 em 1990 (Archila, 2003, pp.352-4). A taxa de desemprego que com média de 10% nos anos 1990 chegou a superar 20% no começo deste século, diminuindo para 13% em 2004 (Libardo Sarmiento, 2004, p.91). Certamente, parte da diminuição destas cifras corresponde à mudança nas categorias de análise estatística que o governo de Uribe Vélez promove. A este respeito, veja-se a reflexão de Jorge Iván González (2005).

a não institucionalizar os conflitos sociais ou a institucionalizá-los precariamente; em poucas palavras, a não incorporar o povo ao jogo democrático. Nesse sentido, pode-se considerar que na Colômbia não houve populismos no poder que, mesmo discutíveis como foram para a América Latina, produziram uma forma de incorporação do povo à nação (Palacios, 2001).[19] A fraca institucionalização de conflitos é grave porque limita a possibilidade de expressão dos setores subalternos, pilar fundamental na construção da democracia. Contudo, como veremos no final desta exposição, estes setores não são passivos e lutam, às vezes a empurrões, para reverter esta exclusão.

Os partidos tradicionais, salvo algumas conjunturas breves, não buscaram mediar os setores subalternos e o Estado. Utilizaram-nos com fins guerrilheiros ou eleitorais, mas não propiciaram sua incorporação à nação. Tentativas de quebrar esta tradição histórica foram a República Liberal nos anos 1930 e limitados esforços governamentais na segunda metade do mesmo século. Por isso, a imagem estatal para os colombianos é de inércia e abandono, e quando planejam reivindicações, evidencia-se a incorporação da experiência repressiva. Normalmente, acompanhados pelos grandes meios de comunicação, os governos condenaram os protestos populares por considerá-los desproporcionados em seus fins ou meios, isso quando não os associaram a

[19] O populismo agenciado por Jorge E. Gaitán foi frustrado com seu assassinato em 1948, o que provocou a rebelião popular conhecida como "El Bogotazo". O mais próximo de um populismo no poder foi o governo do general Gustavo Rojas Pinilla nos anos 1950, o qual assumiria claramente um programa populista, quando foi então derrotado em 1970, em eleições bastante controversas.

outra expressão da subversão armada. Era a lógica da guerra fria, que paradoxalmente ainda ecoa no país, mesmo depois de três lustros da queda do muro de Berlim. Obviamente este discurso assume agora outras conotações no quadro da luta internacional contra as drogas e o terrorismo, como veremos a seguir. O resultado desta condenação oficial da ação subalterna, com poucas exceções oficiais, é que quase nunca se percebeu como legítimo o apelo vindo de baixo, e como conseqüência, foram penalizados os que protestavam com o uso de mecanismos de exceção, que se tornaram a regra. Por isso, o Estado não somente desestimula a organização dos subalternos – a criação destas instâncias não lhe compete, assim como não deveria lhe opor obstáculos –, como também, quando a conseguem, procura dividi-los ou inclusive ilegalizá-los, como ocorreu nos anos 1960 com o sindicalismo e os estudantes e nos anos 1970 com os camponeses e indígenas (Archila, 2003).

Porém, o mais grave é que a legislação orientada a institucionalizar os conflitos é colocada em dúvida pelo próprio Estado, isso quando não é abertamente ignorada. O fato de que um dos motivos de maior protesto seja o "descumprimento" de leis e acordos por parte do Estado expressa a gravidade do que acabamos de assinalar. Inclusive, no setor mais institucionalizado, como é o sindical, se avança na desregularização da contratação trabalhista e no enfraquecimento de suas organizações corporativas e dos meios de negociação legalmente reconhecidos.[20] Desta for-

[20] Segundo estudos da Escuela Nacional Sindical (ENS), se a taxa de sindicalização em 2002 só chega a 5,11% da PEA – não é demais lembrar que nos anos 1970 chegou a estar próxima de 15% –, a cobertura da

ma, o Estado perde a possibilidade de regular a convivência e os conflitos entre os colombianos, dando margem ao que um analista francês chamou de "informalização" não apenas da economia como também do conjunto das relações sociais (Pecaut, 1989).

É certo que durante a segunda metade do século XX houve modificações na Colômbia que redundaram em melhor funcionamento democrático. Assim, por exemplo, a exclusão política de forças diferentes do regime bipartidário da Frente Nacional (1958-1974) – que durante 16 anos distribuiu de forma paritária os cargos públicos e os postos de representação, e durante quatro períodos alternou a presidência – foi modificada parcialmente com seu lento desmonte e especialmente com a descentralização e a eleição popular de prefeitos de finais dos anos 1980. Estas conquistas democráticas foram ratificadas pela Constituição de 1991. Porém, a nova Carta abriga uma tensão entre a consagração do Estado Social de Direito e o alento ao neoliberalismo – reflexo das duas tradições que competiram no seu interior, a liberal e a social-democrata. Desta forma, enquanto se consagram a diversidade cultural, os mecanismos de participação popular e a vigência dos direitos humanos em sentido integral, não somente civis e políticos, mas também sociais e culturais, simultaneamente se encorajam a diminuição do aparelho estatal, a autonomia da banca estatal e o impulso às privatizações. A Constituição não foi o esperado pacto de paz, pois ainda que alguns

contratação coletiva é escasso 1,17% (ENS, 2005, p.126). Isto é, os mecanismos legais de negociação são praticamente marginais no universo de trabalho colombiano.

grupos guerrilheiros tenham sido desmobilizados, os armados que ficaram ocuparam o espaço abandonado, e novos atores como o narcotráfico e os paramilitares emergiram com força – questões que analisaremos em breve. Desta forma, os governos dos anos 1990 oscilaram entre a abertura neoliberal e o atendimento ao social, de um lado; e entre a guerra e a paz, de outro. O resultado não é somente a perda de credibilidade no quadro institucional como também o estímulo a uma possível saída através do conflito armado. Tudo isso é muito propício para que uma proposta autoritária ganhe aceitação pública, como aconteceu em 2002 com o candidato liberal dissidente Álvaro Uribe Vélez.

Durante os quatro anos de seu primeiro governo, pode-se falar do fortalecimento da capacidade estratégica das forças armadas, tendência que nunca esteve ausente entre os governantes anteriores, inclusive os que impulsionavam os diálogos com a guerrilha. Na realidade, desde os primeiros acordos com a insurgência nos anos 1980, sempre se manteve a decisão de fortalecer as forças armadas com diálogos de paz.[21] O relativo fortalecimento militar se traduziu inclusive em maior presença da força pública no território nacional,[22] mas isso dificilmente significa uma maior e

[21] Nisso há uma curiosa, ou paradoxal coincidência do Estado com a maior guerrilha, as FARC, a qual, desde suas origens, proclamou a "combinação de todas as formas de luta" e, ainda que agora pareçam abandoná-la, durante as negociações com Andrés Pastrana, acordaram "negociar em meio à guerra" (Valencia, 2002).

[22] Eduardo Pizarro indica um crescimento do Exército Nacional, que contava em 2004 com 191.000 integrantes, e da Polícia Nacional, com 97.000 membros (Pizarro, 2004, pp.306-7). León Valencia, por sua vez, calcula que em 2001 havia 128.000 soldados (Valencia, 2002, p.177). Encontrar cifras fidedignas por parte das Forças Armadas é difícil. Nós encontra-

melhor "presença" integral do Estado. O descuido do social continuou e a desinstitucionalização se agrava com a intervenção pessoal e messiânica de Uribe Vélez, desconsiderando-se os canais regulares, inclusive seus ministros e as autoridades locais e regionais eleitas popularmente. Para alcançar os fins que se propõe, não hesita em questionar o ordenamento jurídico. De fato, altos funcionários de seu governo propuseram desmontar aspectos progressistas da Constituição de 91, como a Tutela – um apelo direto do cidadão para preservar seus direitos –, e já aboliu a proibição de reeleição. Atualmente o presidente está obtendo o que a oposição buscou durante muitos anos: enfraquecer os partidos tradicionais. Não somente é a primeira vez que uma dissidência liberal alcança o poder, como também está empenhada em criar uma nova direita sobre as cinzas dos partidos tradicionais.[23] Isso obrigou o setor social-democrata do Partido Liberal a esclarecer sua posição ideológica, aproximando-se da esquerda. Não ocorre o mesmo com o Partido Conservador que, salvo algumas personalidades, está no rastro dos passos do presidente. Para nós, esta polarização, que analisaremos no final deste trabalho, é algo inovador, porém discutível, especialmente pela dose

mos referências que falavam de 96.000 soldados e 80.000 policiais no início dos anos 1990 (Archila, 2003, p.341), o que sugeriria um crescimento substancial no Exército e menor na Polícia. Pouco se diz das outras forças como a Marinha e a Aeronáutica, que estão possivelmente agregadas ao Exército nos dados de Pizarro. O que é mais significativo e confiável é sua indicação de uma maior presença da polícia no território nacional: agora, em 95% dos municípios, quando em 2002 tinha uma cobertura de 85% (Pizarro, 2004, p.304).

[23] É o que alguns autores designaram como um "bonapartismo autoritário" com grandes doses midiáticas (Sánchez, 2005).

que encerra de antipolítica, a qual pode ser funcional ao autoritarismo do presidente – fenômeno no qual a Colômbia não é única no concerto da América Latina. O grande respaldo eleitoral que Uribe Vélez recebeu no processo eleitoral de 2006 propõe outro paradoxo para a democracia colombiana: as maiorias parecem preferir a segurança e a ordem à custa de certa liberdade e de maior eqüidade. Dificilmente este "fortalecimento" do presidencialismo que debilita outras instituições oficiais e os partidos políticos é o caminho para consolidar o Estado em suas múltiplas funções, e menos ainda para conseguir a almejada democracia.

Com o objetivo de entender a debilidade relativa, ou melhor, o fortalecimento seletivo do Estado colombiano e as dificuldades na construção da democracia, convém observar outras dimensões relacionadas aos processos de globalização e ao conflito armado de que padece o país.

3. Os efeitos da globalização

Os processos de globalização são complexos e não necessariamente todos têm conseqüências negativas para sociedades como a colombiana. Além disso, estas conseqüências não são todas imputáveis à forma de mundialização da economia capitalista. Ainda que a imposição do dogma neoliberal tenha tido efeitos nefastos para a economia colombiana em geral e para o bem-estar dos setores subalternos em particular, também é certo que nos últimos tempos fortaleceram-se mecanismos transnacionais que foram aproveitados para atenuar esses efeitos negativos.

A abertura econômica aos mercados internacionais, que havia se manifestado já antes no modelo gradualista de de-

senvolvimento colombiano, adquiriu um caráter avassalador nos anos 1990. Na realidade, nestes anos ocorreu uma abertura "para dentro" que permitiu o ingresso disparado de importações, especialmente de bens de consumo não-duráveis e de luxo, o que afetou não somente a produção industrial como especialmente a do campo (Misas, 2002). Conforme se previa, estas nefastas tendências poderiam se agravar com o acordo antecipado do TLC com os Estados Unidos e o ingresso colombiano no Alca.

Embora a agenda neoliberal tenha mundialmente caído em descrédito nos últimos anos, está longe de deixar de atuar. O desmonte do pouco de estado de bem-estar que a Colômbia tinha e o furor das privatizações por conta de uma suposta eficiência do mercado, longe de diminuir, têm aumentado nos últimos anos, como mostram as recentes liquidações ou vendas de empresas estatais de comunicação e bancárias, assim como a divisão da empresa petroleira, deixando ao Estado a parte menos rentável. Porém, mais a fundo está o descuido, quando não o franco abandono da função social do Estado que já denunciávamos. A proposta neoliberal indica que o Estado só se preocupa com o social pela via do direcionamento do gasto aos mais pobres – os mesmos que o neoliberalismo cria – e por meio de subsídios à demanda. Assim, áreas cruciais de intervenção como a saúde e a educação viram-se profundamente afetadas. A crise da educação pública em todos os níveis, especialmente no universitário, e o fechamento de hospitais é uma das manifestações deste fenômeno. Mas também na frente trabalhista o neoliberalismo atacou a estabilidade e a qualidade do emprego, anulando muitas das conquistas dos trabalhadores em matéria de receitas, prestações e pensões, estabili-

dade trabalhista, capacitação técnica e bem-estar em geral.[24] Desta forma, a agenda neoliberal incorporada com desigual entusiasmo pelos governos colombianos desde 1990[25] afiançou a força seletiva do Estado colombiano.

A abertura neoliberal e em particular a assinatura do TLC no princípio de 2006 – que está dependendo da aprovação dos respectivos congressos –, deixando de lado sócios temporais como Equador e Peru, reforça o unilateralismo com que os dois últimos governos vêm tratando os assuntos internacionais. E não se trata de qualquer unilateralismo; é uma política internacional orientada para – para não dizer "a serviço de" – os Estados Unidos que também se manifesta na agenda contra as drogas e a luta contra o terrorismo, ambas comandadas segundo os ditames de Washington. Ainda que se bata às portas da Comunidade Européia e de países como o Japão e a China, o que conta nas decisões oficiais da Colômbia é uma nova versão do "*respice polum*" – olhar para a "estrela polar", metáfora do presidente Marco Fidel Suárez nos anos 1910, que significava voltar os olhos para os Estados Unidos (Pizarro, 2004).

[24] Estes aspectos foram impulsionados por César Gaviria (1990-1994) e condensaram-se nas Leis 50 de 1990, de reforma trabalhista, e 100 de 1993, de previdência social. Atualmente corre no Congresso um projeto de lei para rebaixar o salário mínimo, o que afetaria o conjunto dos salários e a capacidade de consumo da população.

[25] Ernesto Samper (1994-1998) quis dar força total à abertura, mas as acusações de vinculação com o narcotráfico produziram uma crise de legitimidade que o fez direcionar o gasto social a objetivos mais pragmáticos para salvar-se de uma condenação no Parlamento, e igualmente enfraqueceu os laços com a comunidade internacional, especialmente com os EUA, nação que não somente o "descredenciou" na luta contra as drogas ilícitas como também lhe negou o visto.

Mesmo que o contexto mundial não favoreça uma atitude muito independente, a Colômbia gastou o pequeno espaço de manobra em uma aproximação unilateral à potência do Norte por algumas prebendas comerciais. O crescimento do cultivo da coca e da comercialização da cocaína, desbancando em importância a Bolívia e o Peru, faz com que o país seja o centro de atenção das políticas mundiais antidrogas.[26] Mas nossas elites consentem e colaboram ativamente para que isso ocorra. Assim, o governo de Andrés Pastrana (1998-2002) superou com vantagem o isolamento a que havia sido submetido seu antecessor e propôs o Plano Colômbia que se enfeitou de propósitos sociais para esconder sua real intenção de guerra contra o narcotráfico e sua suposta aliada, a guerrilha. Os governos Clinton e Bush não apenas acataram a proposta como também a apoiaram com vigor, convertendo a Colômbia no seu maior aliado na região, atitude da qual muitos de seus vizinhos se ressentem. Depois de 11 de setembro de 2001, primeiro Pastrana e a seguir, e de forma mais decidida, Uribe Vélez aderiram à campanha norte-americana contra o terrorismo, buscando solidariedades no enfrentamento interno contra as guerrilhas, as quais tacharam de terroristas. Por isso, ao contrário

[26] Novamente as cifras podem ser enganadoras, mas algo indicam. Ainda que os dados fornecidos por agências norte-americanas mostrem uma diminuição da área cultivada entre 1999 e 2004 (Rojas, 2006, p.67), através de informações recentes da imprensa, os ajustes na medição feita por tais agências mostram um incremento em 2005. Em todo caso, a Colômbia desbanca a Bolívia e o Peru dobrando sua produção de coca (ibid, p.68). A diminuição de áreas cultivadas não significa enfraquecimento nas receitas do narcotráfico, que chegavam a 3,8% do PIB em 1998 (Pizarro, 2004, p.190). Hoje a Colômbia parece produzir 74% da base de coca no mundo (Rojas, 2006, p.44).

do que ocorreu em quase toda a América Latina, Uribe Vélez não teve dúvidas em apoiar Bush na aventurosa guerra contra o Iraque.[27] Desta forma, o Estado colombiano enfraquece ainda mais a sua precária soberania, e faz isso não somente por pressão externa como também por iniciativa própria. Isto nos deixa bastante isolados no concerto latino-americano, conforme ocorre atualmente na ameaça da Venezuela – nosso segundo sócio comercial – de retirar-se da já debilitada Comunidade Andina de Nações (CAN), à qual a Colômbia não prestou muita atenção ao voltar seus olhos para a "estrela polar".

Embora a globalização manifeste estes traços negativos para a força do Estado colombiano e para o bem-estar de sua população, já dizíamos que nem tudo nela é condenável. Com mais freqüência, movimentos sociais de caráter local, nacional e inclusive mundial utilizam diversos mecanismos globais para resistir aos embates do neoliberalismo. Esse é o caso da universalização dos direitos humanos no amplo sentido da palavra e a criação de instituições transnacionais que velam por sua proteção, como a Corte Penal Internacional. No terreno social, por exemplo, foram importantes as disposições emitidas pela OIT sobre proteção trabalhista ou as que obrigam os Estados que a assinaram – e a Colômbia o fez no princípio dos anos 1990 – a consultar as comunidades afetadas por megaprojetos de desenvolvimento ou pela extração de recursos naturais.

[27] Ainda que nos últimos decênios tenhamos tido momentos de mais atividade multilateral, inclusive de proximidade com o resto da América Latina, um antecedente desta atitude unilateralista foi o apoio que o governo de Julio C. Turbay (1978-1982) deu à Inglaterra na sua reconquista das Ilhas Malvinas.

Ainda que na Colômbia não haja altos indicadores de protestos contra aspectos da globalização neoliberal, este tipo de ação não esteve ausente e tende a aumentar com fenômenos como o Plano Colômbia, a guerra do Iraque e as negociações do TLC e da Alca. Além disso, de forma crescente, as lutas locais se projetam globalmente, contando com importantes mostras de solidariedade internacional, como ocorreu nas mobilizações indígenas para preservar seu território de uma exploração petroleira, os U'wa, ou da construção de uma represa hidroelétrica, os Emberá-Katío (Santos e García, 2004). Igualmente, de forma impensável há alguns decênios, camponeses e médios empresários produtores de café, arroz e mel, conectados com redes mundiais, reclamam soberania alimentar e um comércio justo enquanto recebem solidariedade de sindicatos, estudantes, feministas, ambientalistas e outros novos atores sociais. Não faltam, inclusive, os colombianos que em outras partes do mundo se unem aos protestos contra a globalização neoliberal, ou somam forças com cidadãos dos países nos quais residem para denunciar nossos governos. Isso ilustra também certa desterritorialização dos protestos por multidões que já não possuem identidades nacionais exclusivas (Hardt e Negri, 2004).

4. Conflito armado: beco sem saída?

Se o impacto da globalização é generalizado no mundo, embora tenha traços complexos em cada nação, o atual conflito armado parece ser uma característica do caso colombiano que atualmente é compartilhada de forma reduzida com algumas nações africanas e da Europa do Leste.

Mas nem tudo é excepcional na nossa violência, como mostra a história latino-americana.

Já víamos que a Colômbia, do mesmo modo que muitas nascentes repúblicas ibero-americanas, teve dificuldades para conseguir a unidade nacional, que finalmente ocorreu pela combinação de domínio direto do Estado com outro indireto e negociado com os poderes regionais que durante muito tempo confederaram-se nos partidos tradicionais conservador e liberal. Isto deflagrou muitas guerras civis durante o século XIX, nas quais as elites se enfrentaram fazendo dos setores subalternos como bucha de canhão. Isso aconteceu também com a violência dos anos 1950, na realidade uma guerra civil não declarada que confrontou, pela última vez, os partidos tradicionais de forma aberta. Tão logo se apagava o conflito bipartidário no quadro de um novo regime de coalizão da Frente Nacional, surgiram do mesmo modo que nos outros países da América Latina, as guerrilhas revolucionárias alimentadas pelo triunfo cubano. Assim, apareceram as pró-soviéticas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional (ELN) de traços castristas e um pouco depois o maoísta Exército Popular de Libertação (EPL). Cada um deles em seu momento colocou a desigualdade social e a exclusão política como motivos de sua rebelião. Depois de uma primeira onda de luta armada nos anos 1960 – que envolveu praticamente toda a esquerda colombiana e que teve momentos fulgurantes como quando o sacerdote Camilo Torres ingressou no ELN para entrar em combate poucos meses depois –, estas guerrilhas caíram em refluxo e se revitalizaram numa segunda onda revolucionária alimentada pelo exemplo das guerrilhas centro-americanas.

Nesses anos, um novo grupo armado, de projeções mais urbanas, o Movimento 19 de abril (M-19), foi um grande protagonista. Até então o conflito colombiano tinha características parecidas com os ocorridos em outras partes da América Latina, e era relativamente simples: insurgência contra o Estado.

Nos anos 1980, a situação se complicou porque não somente as drogas ilícitas se converteram no combustível do escalonamento armado, como também aparecerem novos atores, como os paramilitares, os quais foram às vezes fomentados pelo ressentimento das comunidades rurais diante dos desmandos da guerrilha. Porém, também em outras ocasiões foram sustentados por setores da força pública no quadro de uma estratégia contra-insurgente (Romero, 2003). Sua vinculação cada vez mais estreita com as máfias do narcotráfico faz com que hoje seja difícil distingui-los.

Por sua vez, a guerrilha que havia conseguido certa unidade formal no fim dos anos 1980, por meio da Coordenadora Guerrilheira Simón Bolívar (CGSB), polarizou-se no começo do decênio seguinte. Grupos como o M-19, o PRT (Partido Revolucionário dos Trabalhadores), o movimento indígena Quintín Lame e a maioria do EPL se desmobilizaram e ingressaram na institucionalidade, participando da Assembléia Constituinte que deu origem à nova Carta em 1991. Os grupos que não se reintegraram no início dos anos 1990,[28] expandiram-se desdobrando frentes e se deslocaram de seu nicho original para áreas de maior riqueza, inclusive as de narcocultivos. Apesar da crescente participação da

[28] Um setor do ELN desmobilizou-se em 1994 como Corrente de Renovação Socialista (CRS).

guerrilha, especialmente das FARC, na corrente do narcotráfico, este continua sendo um meio e não um fim de sua ação, ainda que sem dúvida esta participação traga conseqüências à sua própria ideologia e à moral de seus membros (Pizarro, 2004 e Valencia, 2002).

Do lado institucional a situação não está melhor. A resposta do Estado à violência política tem sido errante, de curto prazo, em geral com fins eleitorais, e não tem contado com maior continuidade entre os sucessivos governos (Restrepo, 2006, pp.323-28). Algumas conquistas como os diálogos dos anos 1980 ou as desmobilizações no começo dos anos 1990 não estiveram isentos do banho de sangue que segue envolvendo a nação e, em todo caso, não conseguiram silenciar os fuzis.

Os fatores descritos fazem com que a confrontação armada na Colômbia prolongue-se além do que ocorreu na América Central e no Peru, as experiências mais próximas e, sobretudo, porque ao envolver crescentemente a população civil, se degrade até se converter em uma das piores crises humanitárias que o mundo presencia atualmente.[29]

[29] No início dos anos 1990, a Colômbia chegou a ter o segundo maior índice de homicídios do mundo, depois de El Salvador: 78 por 100.000 habitantes em 1991 (Archila, 2003, p.237). Ainda que tenha baixado – em 2002 chegou a 66 –, continua sendo muito alta em termos comparativos. A violência política seria responsável por 15 a 20% desses crimes (Pizarro, 2004, p.54). Algumas cifras adicionais ilustram a magnitude de nossa crise humanitária: entre agosto de 2002 e dezembro de 2004 foram denunciados 414 casos de desaparecimento forçado, 3.127 execuções extrajudiciais, 491 casos de tortura e 1.437 ameaças de morte. Quanto às violações do IDH, somente em 2004 registraram-se 2.218 infrações graves contra civis, mortos, feridos, torturados e ameaçados, enquanto se registraram 895 combates com 1.906 combatentes feridos ou mortos (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario

Entender o conflito armado colombiano é um verdadeiro quebra-cabeça. E isso porque não se trata de um mero exercício acadêmico. Cada interpretação implica caracterizar os atores e o próprio conflito, o que tem evidentes conotações políticas. Pode-se condenar a violência eticamente, como o fez a maioria dos colombianos, inclusive a esquerda democrática, porém, é diferente de se negar a entendê-la. Por isso, concordamos com muitos autores, os quais – contra a opinião do atual governo de Uribe Vélez – reivindicam o caráter político do conflito, de modo que o componente do narcotráfico e as ações terroristas obscureçam cada vez mais esse caráter (González e outros, 2002, Valencia, 2002 e Pizarro, 2004). Nesse sentido, o conflito colombiano enquadra-se em dinâmicas históricas e estruturais, ainda que com particularidades em cada conjuntura. Assim, diante da fraca presença estatal em regiões de fronteira, primeiro a guerrilha e a seguir os paramilitares, converteram-se em reguladores dos conflitos e em criadores de ordens paraestatais. É o que uma socióloga chama também de soberanias em disputa (Uribe, 1997). Claro que se isto funciona em âmbitos locais, nos planos regional e nacional predomina a lógica de controle territorial e a consolidação de "corredores" para o abastecimento de armas e equipamentos e a saída da droga para os mercados internacionais (González et al., 2002).

O caráter político do conflito não quer dizer que corresponde simplesmente a "causas" como a desigualdade

de la CCEEU, 2005, pp.145-6). A cifra de transferências internas está calculada em três milhões, um pouco menos que 10% da população total do país.

ou a precariedade democrática, conforme reivindica a insurgência.[30] Inclusive, modificações progressistas para a democracia, longe de diminuir a confrontação armada, a retroalimentam. Esse é o caso da descentralização, que sendo uma conquista democrática – pois favorece a maior participação cidadã –, na Colômbia acaba estimulando os atores armados pelo manejo que podem fazer dos orçamentos locais e regionais. Isto é o que se conhece como "clientelismo armado". Por sua vez, a descentralização favorece um maior protagonismo das elites regionais e locais, as quais, por medo de se verem desbancadas por novas forças políticas, constroem alianças com atores armados ilegais, enfraquecendo ainda mais o Estado (Romero, 2003). Por isso consideramos que o caráter político do conflito reside mais na mútua debilidade do Estado e da sociedade civil que estritamente em "causas" como a pobreza ou a limitação da democracia.

Para entender melhor a complexidade da nossa confrontação armada resta considerar o aspecto geopolítico. Ainda que o conflito colombiano seja um conflito interno, sempre teve conotações globais. No passado foi mais a lógica da guerra fria do que uma efetiva participação de potências estrangeiras na nossa confrontação. Isso explica, em parte, por que continua vivo inclusive depois da queda do muro de Berlim. Certamente a dimensão global tem hoje traços

[30] Pizarro chega a dizer que, na contramão do que é anunciado pela guerrilha, o conflito armado aumentou a desigualdade da sociedade colombiana (Pizarro, 2004, pp.252-3). Claro que esta colocação é um tanto ingênua, pois a insurgência pode argumentar que ela busca a tomada do poder para transformar a sociedade e não meras reformas no quadro do capitalismo.

que demarcam, mas não determinam totalmente o nosso conflito. A guerra contra o terrorismo depois de 11 de setembro de 2001 traz um novo contexto ao conflito colombiano. Já vimos como os últimos presidentes acatam sem grandes reservas a agenda antiterrorista norte-americana. De certa maneira, isso lhes serve para catalogar os atores armados ilegais como terroristas, desvirtuando, em seu favor, o caráter político do nosso conflito.

Assim, a superposição de lógicas (locais, regionais, nacionais e ainda globais), a multiplicidade de atores e as errantes respostas oficiais fazem do conflito armado colombiano uma verdadeira confusão, na qual a população civil, especialmente nos campos, é a mais afetada.[31] Dessa forma, constatamos os seus efeitos, tanto físicos – assassinatos, detenções arbitrárias, deslocamentos e exílio de dirigentes, ativistas sociais e políticos –[32] quanto no enfraquecimento

31 Pizarro insiste em quantificar os "custos econômicos" (diretos e indiretos) do conflito armado na Colômbia, porém, apresenta cálculos muito díspares, que flutuam entre 0,5% e 6% do PIB (Pizarro, 2004, pp.236, 249 e 252).

32 Além dos dados já apresentados de violação dos Direitos Humanos e do IDH, alguns números sobre os atores sociais ilustram o que foi indicado: segundo Miguel Ángel Beltrán, entre 1974 e 2004 foram assassinados 2.118 indígenas (Beltrán, 2005, p.93); no caso dos sindicalistas, de acordo com a ENS, entre 1991 e 2002 foram assassinados 1.504 ativistas e 421 dirigentes trabalhistas (dados citados por Delgado, 2004, p.56). Ainda que o governo insista em que houve diminuição de violações aos direitos humanos contra sindicalistas, os números não permitem chegar a esta conclusão. Segundo a mesma ENS, entre 7 de agosto de 2002 – data da posse de Uribe Vélez – e 1° de junho de 2005, registraram-se 1.761 violações aos direitos humanos contra ativistas trabalhistas, enquanto nos três últimos anos de Pastrana a cifra foi de 1.633, isto é, houve um aumento de 7,8%. Quando se trata de mulheres sindicalistas, a situação se torna ainda mais dramática, pois passamos de 187 denúncias nos três

das organizações sociais até submetê-las ou fazê-las desaparecer, especialmente nas zonas de conflito armado mais acentuado, sem falar do genocídio contra organizações políticas como a Unión Patriótica.[33]

Diante desse panorama de horror, os setores subalternos na Colômbia não são passivos e, embora possam dar respostas contundentes e de grandes proporções, precisamente pela capacidade de coerção dos diversos grupos armados, levantam valentemente sua voz de protesto e propõem saídas para o conflito armado.[34] De maneira menos freqüente, porém mais notável, diversas comunidades rurais, especialmente os indígenas do Cauca, têm promovido heróicos atos de "resistência civil" contra a insurgência, os paramilitares e os desmandos da força pública (Peñaranda, 2006, pp.554-9).[35]

últimos anos de Pastrana para 529 denúncias nos três primeiros de Uribe – um aumento de 187,5% (ENS, 2005, p.132).

33 A Unión Patriótica foi resultado dos colóquios de paz entre as FARC e o governo de Belisario Betancur (1982-1986). Fala-se em geral de mais de três mil assassinatos por esse movimento desde 1986. Uma investigação não publicada do professor Iván Ortiz documenta 1.095 casos nos anos de 1986-1990.

34 Segundo a Base de Dados sobre Lutas Sociais do Cinep, o repúdio à confrontação armada, a busca de uma solução política para o conflito, bem como a exigência do respeito aos direitos humanos e ao IDH constituem o principal motivo dos protestos desde os anos 1990. Em outra Base de Dados sobre Ações pela Paz, do mesmo Cinep, constata-se que referidas ações aumentaram desde os anos 1990, em particular desde 1997, chegando a mais de 50 por ano.

35 Algumas autoridades locais e regionais tentaram promover atos de "resistência", que já não são tão civis, mas que alcançaram ter algum impacto de influência decisiva. O próprio presidente Uribe tentou cooptar estes métodos na sua luta contra o terrorismo, sem obter o êxito que teve em outras frentes. Este fenômeno, em todo caso, matiza a idéia de um Estado monolítico e ilustra a fluidez do social e do político na Colômbia.

Outras têm promovido "comunidades de paz" com o objetivo de afastar de suas regiões, ainda que temporariamente, os atores armados (García et al., 2005). Esses esforços, como em geral acontece com os que são deflagrados pela sociedade civil em favor da paz, não têm conseguido mudar o rumo da guerra na Colômbia. Embora não sejamos especialistas nessa questão, atrevemo-nos a defender que a saída do conflito depende especialmente de que as partes – Estado e atores armados ilegais – reconheçam a necessidade de negociar, o que parece estar distante no caso colombiano.[36] Sem dúvida, o fortalecimento de um ator político que pressionasse a saída política seria um passo fundamental (Valencia, 2002), mas isto não é um fato consumado na Colômbia, porque a sociedade civil está dividida hoje entre a paz ou a guerra, em decorrência da mudança na dinâmica do conflito armado.

O Estado, depois de vinte anos de combinar diálogos de paz com fortalecimento do aparato militar, em 2002 inverteu os termos da sua proposta. Isso foi influenciado pelo fracasso das negociações com as FARC no contexto internacional da campanha antiterrorista depois do 11 de setembro de 2001. Andrés Pastrana, de maneira improvisada e com reservas eleitorais, apostou em um processo de paz com a perspectiva de criar confiança na contrapartida, sem sacrificar o rearmamento das forças armadas. Dessa forma, em janeiro de 1999 foi concedida às FARC uma zona

[36] Pizarro acredita que estamos em um ponto de inflexão que nos aproxima do final do conflito armado pela suposta superioridade estratégica da força pública (Pizarro, 2004), mas isso não é compartilhado pela maioria dos analistas, como demonstra o recente livro do Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) da Universidad Nacional de Colombia (2006).

desmilitarizada, chamada de distensão, com uma área de 42.000 km^2 – tão grande quanto a Suíça, ainda que pouco povoada. A insurgência, por sua vez, chegou à mesa de negociação se impondo com suas conquistas militares a partir de 1996, como resultado da sua decisão de privilegiar a ação militar sobre a política e da utilização de novos elementos táticos (Valencia, 2002). Nenhuma das partes estava convencida de que a negociação era a única saída; vale lembrar que os diálogos eram um parêntese na guerra, e não o princípio do seu fim. Isso não foi percebido pela sociedade civil, que de fato estava convencida da grande oportunidade política que as negociações na zona de distensão representavam. Por isso, compareceu às audiências públicas com intermináveis discussões programáticas.[37] Mas o processo não podia chegar a nenhum termo porque negociar em meio ao conflito era deixá-lo seguir sua própria dinâmica. Isso se fez evidente em 20 de fevereiro de 2002, quando Pastrana declarou suspensas as conversações com as FARC.

Com o ELN, a outra força insurgente ativa, não houve diálogos nesse momento, porque a sua atividade militar era menos notável e porque ela mesma apostou em conversar mais com a sociedade civil do que com o Estado. Contudo, houve tentativas de criar outra zona desmilitarizada com esta guerrilha, ainda que muito mais limitada do que com as FARC. Porém, os povoadores da área (em Magdalena Medio) se opuseram, em parte pressionados pelos paramilitares, os quais sentiam que com isso perdiam territórios conquistados a ferro e fogo (Archila et al., 2006).

[37] Segundo León Valencia, 23.795 pessoas desfilaram pela zona de distensão para ouvir 1.069 exposições (2002, p.50).

O resultado destes fracassos nos diálogos com a insurgência é uma virada da opinião pública para o discurso de Álvaro Uribe Vélez, o qual há anos tem sido um inimigo persistente de qualquer negociação com a guerrilha para privilegiar a saída militar. Desse modo, chega ao poder no primeiro turno em 2002 e inaugura a sua política de "Segurança Democrática". Segundo Eduardo Pizarro, ela tem quatro eixos: a) reconstrução do Estado e da governabilidade democrática; b) quebra das "economias de guerra"; c) superação do "empate negativo" pelo fortalecimento estratégico da força pública; e d) uma vez que se dêem as condições anteriores, devem ser promovidas negociações com os atores armados ilegais (Pizarro, 2004, capítulo 7). Por trás destas estratégias há um projeto autoritário que foi denunciado por intelectuais, ativistas sociais e as ONG de direitos humanos. Segundo estas denúncias, o governo de Uribe Vélez desconhece que haja um conflito armado, e na verdade, insiste na luta contra o terrorismo, envolvendo a população civil nesta guerra, negando princípios do IDH, como o da "distinção" entre combatentes e não combatentes e o da "imunidade" ou da exigência aos atores armados de não converter os civis em alvo militar (Zuluaga, 2005, p.3).

Recentemente, na sua campanha como candidato à reeleição, o presidente Uribe ratificou a sua visão do conflito no qual ressoam ecos anacrônicos da guerra fria: "o país vai ter que escolher entre a defesa da política de Segurança Democrática e o comunismo disfarçado que pretende entregar a pátria às FARC" (*El Tiempo*, 6 de maio de 2006, p.I-6). Como quem diz, quem não está com ele é um "comunista disfarçado", mas não um comunista qualquer, senão um que "entregará a pátria às FARC"! Neste fogo cruzado, a

população civil acaba sendo a vítima, o que constitui o cerne da crise humanitária que o país atravessa e que está longe de se resolver.[38]

No entanto, a administração de Uribe Vélez não fecha as portas ao diálogo, mas o relega ao segundo plano, salvo no caso dos paramilitares, com os quais empreendeu um discutível processo de negociação. Assim, até o momento – maio de 2006 –, foram desmobilizados 31.431 ativos (muito acima dos cálculos iniciais), que entregaram somente a terça parte das armas.[39] Dentro da chamada Lei de Justiça e Paz, que pretende dar cunho jurídico a esta desmobilização (e a outras eventuais com a guerrilha), apenas menos de 5% dos paramilitares confessaram crimes para serem julgados penalmente, dos quais cerca de 50 foram eximidos por figurar como "comandantes" desses grupos, e os demais rapidamente serão isentados, porque há muitas reduções para estas penas. De qualquer modo, o castigo máximo para aqueles que se valham desta lei será de oito anos, enquanto a legislação normal tem como pena máxima 40 anos. Dessa maneira, os massacres cometidos por eles não serão castigados, o que significa uma grande im-

[38] Nesse contexto ocorrem as violações dos direitos humanos já mencionadas, às quais se somam as crescentes "detenções arbitrárias", que, entre 7 de agosto de 2002 e 7 de agosto de 2004, foram 6.332 em 507 eventos, o que equivale a 8,7 pessoas detidas diariamente. O caráter maciço e indiscriminado destas medidas demonstra-se no fato de que em somente 77 eventos foram detidas 5.535 pessoas, que de modo geral foram logo postas em liberdade porque não se encontrou relação delas com a insurgência (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la CCEEU, 2005, p.147).

[39] *El Tiempo*, 20 de abril de 2006, p.I-2. Com justa razão pergunta-se onde estará o resto das armas.

punidade. Também não haverá esclarecimento total da verdade e menos ainda uma completa restituição às vítimas.[40] Isso leva à triste conclusão de que o processo com os paramilitares é um embuste, pois não somente não há uma desmontagem total das estruturas militares – não foram entregues todas as armas, alguns não se desmobilizaram (calcula-se que 1.500 continuam armados) e outros voltaram a exercer violência –, como também suas atividades econômicas e políticas continuam ativas.[41] O que mais preocupa os paramilitares é a ameaça de extradição para os Estados Unidos ou a eventual ação da Corte Penal Internacional. Por isso aderem ao presidente-candidato como tábua de salvação, dada a condição discricionária de que goza o governo para extraditá-los.[42]

[40] Uma recente sentença da Corte Constitucional, ainda que reafirme a citada lei, lhe antepõe algumas restrições cruciais: declarar o paramilitarismo como delito comum e não político, deixar vigentes as penas dos que já estão acusados, exigir a confissão de toda a verdade, indenizar as vítimas com os bens despojados e não contabilizar o período de diálogos para redução de pena. Isso, sem dúvida, a modifica, reduzindo seus alcances – o que provocou iradas respostas dos desmobilizados e seus aliados –, mas deixa intactos elementos críticos de fundo como os aqui denunciados (*El Tiempo*, 19 de mayo de 2006, pp.2-8).

[41] Alguns políticos apontados por terem laços com os paramilitares conseguiram ser novamente eleitos em março de 2006, apesar de terem sido expulsos de partidos, inclusive de alguns uribistas. Suas estruturas econômicas pouco foram tocadas, salvo em alguns casos de evidentes atividades ligadas com o narcotráfico. Como se fosse pouco, a revista *Cambio* calculava que 2.500 paramilitares mantinham-se armados, ou haviam engrossado novas frentes (*Cambio*, 12-18 de junio de 2006, pp.20-6).

[42] Recentes denúncias de infiltração paramilitar em um organismo de segurança ligado à presidência (DAS), além de sinais de corrupção, põem em dúvida a distância que o governo pretende demonstrar manter destes atores armados ilegais.

As discutíveis negociações com os paramilitares e os primeiros passos dados com o ELN pareceriam corresponder a uma estratégia de isolar as FARC para enfrentá-las diretamente em termos militares e assim subjugá-las para que voltem à mesa de negociação. Elas, por sua vez, embora tenham procedido a um recuo tático, não estão derrotadas. Igualmente se negam a dialogar com o governo, mesmo sobre assuntos humanitários, a menos que lhes concedam de novo um território substancial.[43]

Para concluir este ponto, nenhuma das partes no conflito está convencida da necessidade de negociar e, ainda que setores da sociedade civil tentem pressioná-las, pouco podem conseguir diante desta mútua intransigência. A reeleição de Álvaro Uribe Vélez no primeiro turno, em 28 de maio de 2006, em que obteve quase dois terços da votação – quase 10% mais do que conseguiu há quatro anos –, será prólogo da ênfase militarista mais que política do conflito armado colombiano. Com isso, não somente haverá mais guerra como também a democracia colombiana continuará se enfraquecendo, porque o ideal do fortalecimento mútuo do Estado e da sociedade civil continuará distante. Porém, por sorte, as pessoas não se resignam diante deste cenário obscuro. Vejamos este componente marcante na utopia democrática colombiana.

[43] Subsiste nas FARC uma demanda territorial que de alguma maneira reflete a busca de reconhecimento nacional e internacional como "força insurgente" e não terrorista. Isto é traduzido de forma pragmática por um de seus comandantes, o "Mono Jojoy", ao dizer: "passarão alguns anos e voltaremos para solicitar vários departamentos, ou simplesmente para salvar o que sobrou de nós, sentado à mesa, em algum lugarejo da Alemanha", em alusão aos esforços depreciativa ao ELN (Valencia, 2002, p.79).

5. A construção da democracia de baixo para cima.

Para analisar a contribuição dos movimentos sociais à construção da democracia na Colômbia, consideraremos brevemente o que mostram os protestos sociais e a seguir estudaremos os novos contextos da ação política a partir da esfera social.[44]

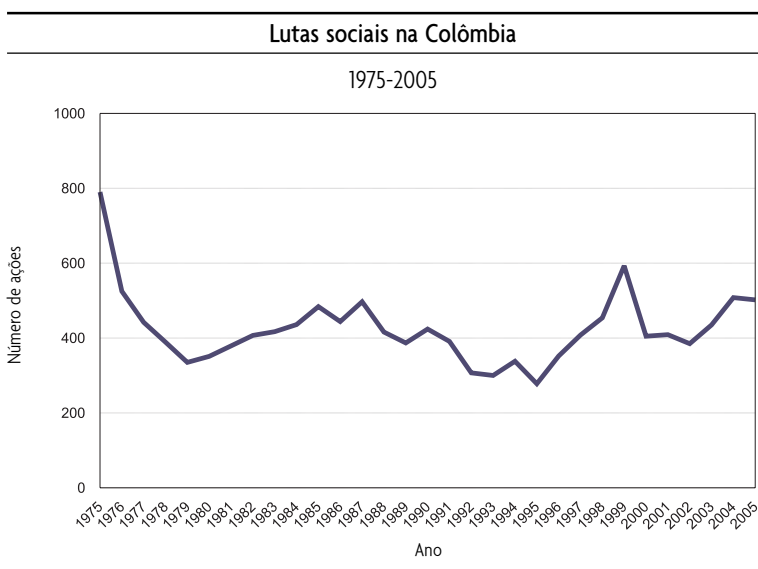
Segundo as fontes do Gráfico 1, o total de lutas sociais na Colômbia entre 1975 e 2005 é de 13.130. A média anual para estes 31 anos é de 423 protestos, quase três vezes superior à média histórica entre 1958 e 1974, que foi de 173 por ano (Archila, 2003). Constatam-se três picos de atividade que coincidiram com momentos de reforma política ou de diálogos com a insurgência – 1975, 1985-87 e 1999. Porém, não se poderia concluir apressadamente que há uma total correlação entre democracia e protesto, pois houve outros momentos reformistas que pouco suscitaram mobilização social.[45] Por isso mesmo, chamam a atenção as cifras dos dois últimos anos, contra uma percepção comum que supunha que durante o governo de Uribe Vélez houvesse diminuído o protesto popular.

[44] Nesta seção apoiamo-nos na Base de Dados de Lutas Sociais que o Cinep constrói desde 1975 com base em informação de dez jornais. Como se dizia no item conceitual, o protesto é uma forma de tornar visíveis os movimentos sociais, mas não é a única. Do mesmo modo, nem toda luta pontual gera movimento social.

[45] Tal foi o caso do princípio dos anos 1990, quando se produziu a desmobilização de importantes contingentes guerrilheiros ou de meados do mesmo decênio, quando se tentou certo reformismo social. Tanto em um como no outro caso, há atenuantes, como a apressada abertura neoliberal de Gaviria ou a crise de governabilidade de Samper. Para uma análise mais detalhada destas tendências, ver Archila, 2003 e Archila et al., 2002.

Gráfico 1

Lutas sociais na Colômbia

1975-2005

Fonte: Base de dados sobre lutas sociais, Cinep.

A informação que alimenta o Gráfico 1 projeta luzes também sobre algumas tendências das lutas sociais na Colômbia na última parte do século XX e princípio do XXI. Ainda que haja mutantes protagonismos dos atores sociais, destaca o peso dos que têm uma identidade de classe: operários e camponeses. Entretanto, esses últimos diminuíram sua visibilidade em termos de protestos, o que é mais uma conseqüência do conflito armado colombiano, entre outros fatores. Algo semelhante ocorre com os estudantes, porém de forma menos dramática do que com os camponeses. Por outro lado, cobra protagonismo o setor de "povoadores urbanos", um ator poli-classista por definição. Esses quatro setores dão conta de mais de 90% dos protes-

tos observados no país nos últimos 31 anos. Isso sugeriria o peso de demandas por igualdade de classe, o que é parcialmente ratificado quando se observam os motivos das lutas sociais.

De fato, embora historicamente mais da metade das demandas tenha se relacionado a assuntos "materiais" – salários e emprego, terra e moradia, serviços públicos domiciliares e serviços sociais –, desde os anos 1990, as exigências mais políticas – descumprimentos de leis e pactos, respeito aos Direitos Humanos e ao IDH, papel das autoridades e debates políticos, incluindo o conflito armado – assumem crescente importância para constituir o grosso dos protestos atuais.[46] Isso não significa que a Colômbia tenha solucionado os problemas materiais de pobreza e desigualdade, mas sim que o conflito armado exige dar prioridade ao respeito pela vida e pelas garantias constitucionais. Como dizíamos no início, nosso caso é um exemplo, talvez extremo, da construção de uma cidadania civil e política em permanente disputa. Convém ressaltar também que os protestos por respeito às diferenças étnicas, culturais, de gênero e de opção sexual, ainda que não sejam muito numerosos, tenderam a aumentar nos últimos anos, em consonância com os ventos que sopram em outras partes do planeta.[47]

[46] Não é demais lembrar o que já se dizia sobre as múltiplas ações a favor da paz e os eventos de "resistência civil" aos atores armados ilegais ou aos exageros da força pública.

[47] A recente sentença da Corte Constitucional, que descriminaliza o aborto em casos de violação, malformação do feto e comprometimento da saúde da mãe, é um exemplo limitado e talvez tardio, em comparação com outros países, mas significativo na luta pelos direitos das mulheres (*Cambio*, 15-19 de mayo, 2006, pp.30-2). Este fato sugere reflexões sobre o uso da lei para avançar na emancipação, tema que escapa a estas pági-

A análise da localização espacial das lutas sociais permite igualmente interessantes reflexões para o tema que nos ocupa. São as áreas mais desenvolvidas em termos econômicos, com maior presença estatal em forma integral e com mais "capital social" – condensado em organizações sociais e maior participação política – as que mais protestam.[48] Novamente parece que a luta social pode ser mais bem exercida em espaços mais democráticos, mas também vale o contrário: uma democracia se fortalece se permite a expressão do descontente. Para nossa leitura da "lógica" dos protestos sociais, isso nos permite ratificar que não é a privação absoluta o que motiva o protesto social, mas sim a percepção de uma distribuição desigual da riqueza (Archila, 2003, capítulo 8).

Em termos territoriais houve também, até os anos 1990, uma tríplice associação entre zonas de criação de novas fontes de receita – petróleo, metais preciosos, plantações de bananas ou de coqueiros e, ultimamente, cultivos ilícitos –, maiores indicadores de violência e números altos de protestos. Dizemos que houve esta associação até os anos 1990, porque a partir da implantação dos paramilitares em muitas destas áreas ou da consolidação das FARC em outras,

nas mas que introduz novos horizontes para a luta social e política na Colombia, segundo Santos e Garcia (2004).

48 Isso pode ser um exemplo de como Estado e sociedade civil se fortalecem mutuamente. De fato, um estudo feito pela Fundación Social sobre participação cidadã no plano local conclui que os mais altos índices são apresentados por aqueles municípios onde o Estado tem maior presença em termos de gasto público, visibilidade das instituições, quadro de funcionários e possibilidades de tramitar demandas e manejar conflitos (Sarmiento y Álvarez, 1998, pp.135-6).

os protestos sociais diminuíram notavelmente nessas regiões, transformando a distribuição espacial das lutas sociais.[49] A ausência de democracia as afoga mas não as anula, pois felizmente ainda há aqueles que desafiam estas ordens paraestatais.

O que os dados resumidos mostram, grosso modo, é que apesar da degradação da violência e de seus efeitos negativos para a sociedade civil, como já descrevemos, os indivíduos não se resignam e tratam de desempenhar um papel ativo, pelo menos para se proteger de seus efeitos devastadores. Além disso, as análises dos protestos mostram que, sem dúvida, os atores sociais contribuem para a democracia, pressionando por uma cidadania integral, não apenas civil e política – dimensões a serem conquistadas permanentemente – como também social. Exigem igualdade sócio-econômica, porém, com respeito crescente pela diferença cultural. Sua atividade não se limita, no entanto, ao protesto; abrange também um amplo espectro de ações sociais e novas formas de incursão no terreno político. Ampliemos estes outros aspectos para obter um quadro mais completo da ação dos subalternos em prol da utopia democrática na Colômbia.

Já sinalizamos a tendência a uma crescente incorporação de temas políticos nas lutas sociais desde os anos 1980. Pois bem, observando atentamente o Gráfico 1, há dois pontos de aumento da média de lutas nos últimos sete anos: 1999 e 2004 (com 593 e 509 ações, respectivamente). O que chama a atenção nestes dois momentos não é somente o

[49] Com uma equipe de pesquisadores do Cinep, elaboramos esta análise para o caso do Magdalena Medio (Archila et al., 2006).

número de protestos, mas também os assuntos que se debateram na esfera pública: o Plano de Desenvolvimento do governo de Andrés Pastrana e as propostas de referendo e reeleição do atual mandante Álvaro Uribe Vélez. Em ambos os casos foram produzidas ações de grande representatividade e de cobertura nacional, sem que necessariamente reflitam a maior parte da opinião pública, que parece caminhar por outra via, especialmente durante o último governo. A conjuntura de 1999 serviu para aclimatar a proposta lançada pelo sindicalismo de criar uma Frente Social e Política (FSP) que teve uma destacada presença na vida pública nacional desde esse momento até se fundir no Pólo Democrático Alternativo (PDA). A partir de 2003, as mesmas forças de esquerda social e política, às quais se somam setores do centro liberal, atribuíram-se a derrota do referendo uribista que pretendia mudar a Constituição, e se propuseram a enfrentar a reeleição do presidente, sem que neste caso o êxito estivesse garantido (Rodríguez, Barret e Chávez, 2005). Deve-se ressaltar, igualmente, que neste processo de politização, a esquerda social e política expressa no recém constituído PDA afasta-se cada vez mais claramente da opção armada encarnada pela insurgência.

Fruto destes impulsos e de outros menos visíveis por estarem inscritos nos âmbitos local e regional, há indícios de uma subida significativa da esquerda na Colômbia. Desde finais da década de 1980 e princípios da seguinte, líderes e ativistas dos movimentos sociais não somente ascenderam às bancadas dos corpos representativos locais e nacionais, como também chegaram, por voto popular, a prefeitos e governadores. Isso é resultado da busca de representação direta dos atores sociais diante da crise política. A novida-

de atual reside em dois fatores: por um lado, na formalização de organizações políticas hoje unificadas no PDA, sem negar as tensões existentes em seu interior; por outro, na conquista, em outubro de 2003, de alguns dos cargos mais importantes depois da presidência da República, como é o caso da prefeitura da capital, Bogotá, e o governo do Valle del Cauca, o segundo "departamento" em termos socioeconômicos depois de Antioquia. Poderia parecer que a crescente polarização política na Colômbia, fruto da diminuição do centro durante o mandato de Uribe Vélez, oferecia maiores possibilidades para que uma "nova" esquerda democrática ascendesse ao poder nacional (Rodríguez, Barret e Chávez, 2005).[50] E nesse sentido, estaríamos em consonância com os ventos que sopram na América Latina, ainda que no momento sejamos governados por uma "nova" direita.

A irrupção de atores sociais na política, inclusive eleitoral, é um sinal positivo de ampliação de seus horizontes de luta e de maturação de processos organizacionais, o que renova a política, pois deixa de ser um privilégio das elites ilustradas de direita e esquerda. O curioso é que esta renovação de baixo para cima pressionou a formalização de estruturas políticas, exigidas, por sua vez, por recentes reformas políticas. Dizemos que é curioso porque em ter-

[50] Nas últimas eleições parlamentares de abril de 2006, o PDA obteve pouco mais de 10%, cifra reduzida em termos comparativos, mas significativa para a Colômbia, onde mal chegava a 5%. Nas eleições presidenciais de maio, o candidato do PDA, Carlos Gaviria, obteve pouco mais de 22% do total de votos, cifra histórica para a esquerda na Colômbia. Estes resultados e a derrota do candidato oficial liberal, Horacio Serpa, deixam o PDA como a segunda força política do país e como o eixo da oposição ao segundo governo de Uribe Vélez, elementos que confirmam as hipóteses esboçadas neste ensaio.

mos comparativos, na Colômbia, a esquerda teve uma tradição mais partidarista – inclusive reforçada pela guerrilha que se comporta como Organización Político Militar (OPM) – que movimentista, como ocorre, por exemplo, na Bolívia e no Equador (Rodríguez, Barret e Chávez, 2005). Isso bem pode ser reflexo da relativa debilidade histórica de nossos movimentos sociais, situação que começa a mudar em tempos recentes.

Nesses processos, que não duvidamos em catalogar como positivos para a democracia colombiana, ainda que não sejam resultado exclusivo da ação da esquerda, há pelo menos dois riscos. Um reside em que a esquerda social e política reunida no PDA tem em seu interior correntes diversas que até pouco tempo não podiam ser vistas. O "canibalismo" tradicional da esquerda recriou-se em nosso meio por diferenças ideológicas e por velhos alinhamentos internacionais, que felizmente agora estão em desuso. Estas diferenças bem podem alimentar uma saudável pluralidade – um sinal dos tempos na nova esquerda, em contraposição à unanimidade dos partidos comunistas –, como podem significar uma ameaça à sua unidade e à coerência da sua ação política.[51]

[51] Aqui também se vêem ensejos de inconformidade com os governos locais e regionais de esquerda por parte de setores radicais que se perguntam onde está a diferença da direita. Um pouco disso se viu no precário apoio do PDA ao prefeito Garzón na recente greve de transportes em Bogotá, em 2 e 3 de maio. São manifestações parecidas às que se observam em outras partes do continente, mas ainda é prematuro falar de rupturas definitivas. Em todo caso está para ser rigorosamente avaliado o papel desempenhado pela esquerda nesses âmbitos locais e regionais, a fim de se formar um juízo mais preciso, o que esperamos empreender em breve.

O outro risco é que, ainda que haja uma positiva integração entre esquerda social e política, esta é ainda frágil, porque se referem a lógicas que tradicionalmente andam separadas. É claro que nem todos os movimentos sociais são por definição de esquerda e que sua ação política não se restringe ao cenário eleitoral; pelo contrário, cobre uma ampla gama de atividades no terreno público, como as descritas nas lutas sociais.[52] Porém, inclusive quando passam à política nem sempre é porque querem qualificar suas lutas. Este passo também pode ser resultado da desinstitucionalização alimentada de cima, conforme analisávamos. Diante da crise de organizações como os sindicatos e de velhas estruturas partidárias, além do recorte de saídas institucionais, os cidadãos podem preencher espontaneamente o espaço vago, recorrendo à "antipolítica", o que resultaria numa situação de grande desestabilidade institucional que caracteriza outros países da região.[53] Assim, o risco da antipolítica é o outro lado de uma "politização" dos movimentos sociais que pode colocar obstáculos à frente das rodas da democracia, porque enfraquece os partidos e abre a porta para um messias que prometa a salvação...

[52] Um líder indígena caucano retrata a crescente procura de novos cenários de ação por parte dos subalternos. Em relação à marcha ou "*minga*" realizada no fim de 2004, dizia-se: "...nós, indígenas já não mais levaríamos uma lista de solicitações, procederíamos a uma ação política" (Caldono, 2004, p.16).

[53] No Carmen de Bolívar (Magdalena Medio), no início de 2005, as pessoas reunidas na praça carregavam estes dizeres: "Não queremos guerrilha, nem paramilitares, nem exército, nem corruptos" (situação referida por Prada, 2005, p.21). O enunciado é bem parecido com o grito de muitos latino-americanos que protestam: "*Fora todos...*".

Apesar destes riscos, a democracia na Colômbia recebe alento da ação social e política dos grupos subalternos. Até agora não conseguiram virar o rumo da guerra nem modificar o modelo econômico imperante, mas dão passos cada vez mais firmes para "democratizar a democracia" colombiana. Ainda que seja defendendo a vida e o Estado social de Direito, ameaçados por muitos ataques, é o seu esforço para que a precária democracia colombiana não se afogue. Sua contribuição para fortalecer a sociedade civil, ainda que nem sempre seja clara e contundente, parece anunciar melhores tempos.

Conclusões

Os quatro processos descritos atribuem uma realidade complexa à Colômbia, que causa perplexidade tanto nos envolvidos como nos que assistem de fora. Vimos que a violência e a globalização neoliberal restringem a democracia e aumentam a desigualdade, porém, não são as únicas responsáveis, porque atuam também elementos estruturais, especialmente quanto à força seletiva do Estado – que por sua vez está relacionada ao conflito armado e à perda de autonomia nacional no manejo da globalização. O governo atual, longe de amenizar essas tendências, as realimenta. Ainda que se manifestasse algum fortalecimento da força pública e uma relativa diminuição de ação dos grupos armados ilegais, o conjunto da política de Segurança Democrática tem mais de segurança que de democracia. O panorama é obscuro, mas há luzes no horizonte: nesta direção podemos destacar como sinais de fortalecimento da sociedade civil os movimentos sociais politizados e o

surgimento de uma esquerda democrática que, com a polarização em que vive o país, pode vir a se consolidar.

Neste sentido, a Colômbia aparece como exceção no conjunto da América Latina. Talvez nisso resida o maior paradoxo: que, sendo diferentes, somos parecidos. Melhor seria assumir a situação colombiana como um caso extremo, mas que compartilha fraquezas e forças com outros países. Os efeitos do neoliberalismo são semelhantes, assim como a precariedade da democracia e de uma cidadania civil, política e social. A violência sim parece excepcional, mas não o é totalmente quando se observa a trajetória histórica do fortalecimento seletivo do Estado na Colômbia. Em outros países latino-americanos houve violência, e ainda que pareça superada, ninguém pode assegurar que não volte a brotar como um recurso para dirimir as contradições da sociedade. Em um subcontinente onde, apesar das conquistas democráticas dos últimos decênios, ainda se disputa não somente a cidadania social como também a civil e política, nada está assegurado. Mais que pensar que a Colômbia está atrás ou à frente de seus vizinhos, é melhor concebê-la como um processo particular em coordenadas comuns, que lança muitos ensinamentos, tanto para os que acreditam que a violência ainda é a parteira da história, como para os que pensam que com um regime autoritário tudo vai se resolver. Se hoje parecemos únicos e isolados, nada assegura que o pêndulo da América Latina não se volte para nós, ou melhor, que nós nos aproximemos de nossos vizinhos.

Para a Colômbia, a única saída é fazer o que todos na América Latina buscamos: democratizar a democracia fortalecendo mutuamente a sociedade civil e o Estado, tanto

na sua materialidade como na sua capacidade de criar consensos. Isto implica uma saída política para o conflito armado. No nosso país, as pessoas também lutam por uma cidadania integral, ainda que tenham que começar por garantir o direito à vida. Os autoritarismos de direita e esquerda são repudiados, apesar de existir um entrave com Uribe Vélez, fruto do cansaço de uma guerra prolongada e degradada. Os movimentos sociais e a esquerda democrática e inclusive setores liberais e sem partido apostam na utopia democrática, mas o contexto nacional e internacional não é propício hoje para obter grandes avanços. Em todo caso, estes atores sociais e políticos não são simples figuras passivas que se resignam a hipotecar o futuro, permitindo que ele seja uma mera repetição do presente. Aqui, "outro mundo" não é apenas "possível" senão necessário.

Referências Bibliográficas

Álvarez, Sonia; Dagnino, Evalina; Escobar, Arturo. *Cultures of Politics, Politics of Cultures (Revisioning Latin American Social Movements)*. Boulder (USA): Westview, 1998.

Archila, Mauricio; Delgado, Álvaro; García, Martha Cecilia; Prada, Esmeralda. *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000.* Bogotá: Cinep, 2002.

Archila, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá, Cinep/Icanh, 2003.

______ et al. *Poderes, conflictos e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2002*. Bogotá: Cinep, 2006.

Bartra, Armando. "Añoranzas y utopías: la izquierda mexicana en el tercer milenio". Em: Rodríguez, César; Barret, Patrick; Chávez, Daniel (edit.). *La nueva izquierda en América Latina.* Bogotá: Norma, 2005.

Beltrán, Miguel Ángel. "Colombia: el mapa de las luchas sociales en medio del conflicto". *Contrahistorias*. México, n.5, setembro de 2005.

Caldono, José Domingo. "Marcha indígena nacional: la ganancia es política". *Cien Días*. Bogotá, Cinep, vol.11, n.55, junho-dezembro de 2004.

Castells, Manuel. *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell, 1997.

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y Comisión Colombiana de Juristas. "Paramilitares ¿de criminales a héroes de guerra?". En varios. *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez).* Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2005.

Collier, Ruth B.; Collier, David. *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University, 1991.

Contraloría General de la República. "La cuestión agraria, la democracia y la paz". *Economía colombiana,* n.309, setembro de 2005.

Corredor, Consuelo. *Los límites de la modernización*. Bogotá: Cinep, 1992.

Delgado, Álvaro. "Efectos de la apertura económica en el sindicalismo colombiano". *Controversia*. Bogotá, Cinep, n.182, junho de 2004.

Darcy de Oliveira, Miguel. "Sociedade civil e democracia: crise e reinvenção da política" (manuscrito). São Paulo, 2005.

Escalante, Fernando. *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México, 1993.

Escuela Nacional Sindical. "Libertades sindicales en el gobierno de Uribe". En varios. *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez).* Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2005.

García-Villegas, Mauricio et al. *Sociedad de emergencia:* acción colectiva y violencia en Colombia. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2005.

González, Fernán; Bolívar, Ingrid; Vásquez, Teófilo. *Violencia política en Colombia*. Bogotá: Cinep, 2002.

González, Jorge Iván et al. "La pobreza ¿cuestión de medición?". En varios. *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez).* Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2005.

Hardt, Michael; Negri, Antonio. *Multitud*. Barcelona: Random House, 2004.

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Universidad Nacional/Norma, 2006.

Marshall, T. H.; Bottomore, Tom. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto, 1992.

Misas, Gabriel. *La ruptura de los 90, del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional, 2002.

Nun, José. *Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la CCEEU. "Derechos civiles y políticos ¿democracia profunda?". En varios. *Más allá del embrujo (Tercer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez).* Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2005.

Oxhorn, Philip. "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America". Em: Eckstein, Susan; Wickham-Crowely, Timothy (edit.). *What Justice? Whose Justice?* Berkeley: University of California Press, 2003.

Palacios, Marco. *De populistas, mandarines y violencias*. Bogotá: Planeta, 2001.

Pecaut, Daniel. *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954* (II volumes). Bogotá: Cerec-Siglo XXI, 1987.

______*Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988.* Bogotá: Siglo XXI, 1989.

Peñaranda, Ricardo. "Resistencia civil y tradiciones de resistencia en el suroccidente colombiano". Em: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Universidad Nacional/Norma, 2006.

Pizarro, Eduardo. *Una democracia asediada*. Bogotá: Norma, 2004.

Prada, Esmeralda. "Luchas campesinas e indígenas". *Cien Días*. Bogotá, Cinep, vol.12, n.56, janeiro-junho, 2005.

Restrepo, Luís Alberto. "Los arduos dilemas de la democracia en Colombia". Em: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Universidad Nacional/Norma, 2006.

Rojas, Diana Marcela. "Estados Unidos y la guerra en Colombia". Em: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Universidad Nacional/Norma, 2006.

Rodríguez, César; Barret, Patrick; Chávez, Daniel (ed.). *La nueva izquierda en América Latina.* Bogotá: Norma, 2004.

Romero, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003.* Bogotá: Planeta/Iepri, 2003.

Sanchéz, Ricardo. *Bonapartismo presidencial en Colombia*. Bogotá: Uniediciones, 2005.

Santos, Boaventura de Sousa; García Villegas, Mauricio (ed.). *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá: Norma, 2004.

Sarmiento, Eduardo. "La lucha contra la pobreza". *Revista Escuela Colombiana de Ingeniería*. Bogota, n.57, janeiro-março de 2005.

Sarmiento, Libardo. "Malestar social y política pública". En varios. *Reelección: el embrujo continúa (segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez)*. Bogotá, Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.

Sarmiento, Libardo; Álvarez, María E. *Municipios y regiones de Colombia*. Bogotá: Fundación Social, 1998.

Sorj, Bernardo. "Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency", Working Paper, São Paulo, 2005.

Tarrow, Sydney. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics.* Cambridge: Cambridge University, 1997.

Touraine, Alain. *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Uribe, María Teresa. *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín: Corporación Región, 2001.

Valencia, León. *Adiós a la política, bienvenida la guerra*. Bogotá: Intermedio, 2002.

Zuluaga, Jaime. "Rasgos totalitarios de la 'democracia profunda'". *UN Periódico*, 3 de julho de 2005.

Tempos de agitação, tempos de mudança. Sociedade e democracia nos países andinos meridionais

Fernando Calderón G.[1]

Introdução

Os chamados "países andinos meridionais" – Bolívia, Equador e Peru, que aqui serão denominados "andinos" – estão redefinindo seus horizontes políticos e de desenvolvimento. As mudanças acontecem no âmbito da democracia e, em alguma medida, as redefinições procuram vincular diferentes alternativas à globalização com traços culturais de longa duração.

[1] Sociólogo boliviano, Assessor Especial Regional em Governabilidade e Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A complexidade histórica dessas sociedades, que pertenceram ao Império de Tawantinsuyu, redefiniu-se com a colonização européia e com as Repúblicas do início do século XIX.[2] O Estado-Nação que se formou não se mostrou interessado em reconhecer culturalmente nem incluir socialmente as maiorias indígenas e mestiças, e os espaços de participação cidadã, na verdade, se revelaram limitados. Exatamente por isso podem ser considerados Estados nacionais inacabados. Os mecanismos de discriminação étnico-cultural nesses países, muito freqüentemente, se superpõem de forma variada aos mecanismos de exclusão social e dominação política.[3]

No entanto, nessas sociedades ocorrem também progressos e mudanças em diversos aspectos da vida social, cultural e político-institucional, muitas vezes, vinculados à mobilização e à demanda de setores excluídos e povos nativos. Nota-se que as dinâmicas de secularização e a intervenção capitalista modificaram as matrizes socioculturais e regionais, gerando novas identidades mestiças – tanto tributárias dessas transformações como da resistência das culturas originais. Torna-se, portanto, difícil imaginar as novas

[2] Para uma análise sobre o Império do Tawantinsuyu, veja-se Rostworowski, M. *Historia del Tahuantinsuyu, II edición*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1988. Para o conteúdo histórico das comunidades, veja-se Harris, O.; Larson, B. e Tandeter, E., (comp.) *La participación indígena en los mercados surandinos*. La Paz: CERES, 1987.

[3] *Tenemos pechos de bronce... pero no sabemos nada* constitui uma ampla avaliação crítica da revolução boliviana. Veja-se PNUD Bolívia. *Tenemos pechos de bronce... pero no sabemos nada.* La Paz: Plural Editores, 2003. Para o caso peruano, veja-se Cotler, J. *Claves, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978. E para o Equador, Verdesoto. *La modernización conservadora,* 1983.

"inteligências indígeno-mestiças" ou regionais e suas propostas de transformação sem considerar as experiências mencionadas. Mudanças políticas inacabadas ou fracassadas – como a revolução boliviana ou as experiências do reformismo no Equador ou no Peru e, muito particularmente, a própria democracia em curso – são antecedentes indispensáveis para compreender as novas escolhas e para manter uma idéia de mudança sem perder a noção de continuidade histórica.

É precisamente com esta "pluralidade de vida" nos ombros que as sociedades andinas meridionais constroem possibilidades e escolhas futuras.[4]

O que se pretende explorar é a idéia de que tanto a democracia política e o acesso a meios culturais de massa próprios da globalização, quanto o melhoramento de alguns indicadores sociais – particularmente os educativos – condicionaram dinâmicas de renovação política e inclusão simbólica. Ao mesmo tempo, as experiências advindas de reformas estruturais promoveram exclusão e mal-estar social, agitação e demandas por mudança. As escolhas atuais

[4] Nesses países, as exclusões sociais são estruturais, o que limita a democracia e o desenvolvimento. A este respeito, Figueroa (2005) afirma que dado o alto grau de desigualdade e o conseqüente quadro de desestabilidade prevalecente, estes países não têm progredido em termos de crescimento nem de igualdade e, por isso, continuam verificando altos níveis de exclusão social. As reformas econômicas não alcançaram os resultados esperados e não levaram em conta a desigualdade nas ações políticas, isto é, na cidadania. Esta desigualdade, afirma Figueroa, é um fator essencial do desenvolvimento. Veja-se Figueroa, A. *Desarrollo económico y ciudadanía en América Latina.* Trabalho apresentado no seminário "Estrategias para el Fortalecimiento de la Ciudadanía Social". PNUD, Buenos Aires, de 14 a 16 de setembro de 2005.

vêm de uma sociedade civil renovada e constituem saídas para a crise.

O texto pretende: 1) constatar a força da democracia; 2) fazer um breve balanço comparativo da globalização; 3) sintetizar tendências sociopolíticas atuais em cada um dos países, e 4) propor algumas pautas sobre um padrão de relações entre etnia, classe e nação.

1. A força da democracia

Com a dupla transição política e econômica vivida nos últimos 20 anos, os países aqui considerados passaram por momentos de agitação que levaram a mudanças, desafios e oportunidades. Com isso, uma política renovadora da democracia figura no centro desse cenário. Por um lado, nenhum ator – especialmente os novos movimentos socioculturais ou novos líderes políticos atuantes – deseja trilhar caminhos que não sejam da via democrática. Por outro, novos atores – tradicionalmente excluídos ou cerceados pelo poder político – têm conseguido ingressar de forma efetiva nos jogos do poder, fazendo uso das formas democráticas. Com isso, a impressão é de que a idéia republicana de democracia finalmente vai tomando forma social. Ainda que sejam escolhas e cenários variados, e alguns até catastróficos, vale indagar quais as possibilidades de reforma social associadas à reforma institucional que possam fortalecer a própria democracia.

Nos anos 1980, inicia-se um processo de democratização na América Latina, particularmente na Região Andina, que implicou a incorporação crescente do voto de maiorias previamente excluídas. Quando se observam, nos bairros

urbanos mais pobres e em lugares afastados, as contendas eleitorais, especialmente as votações em si, é fácil notar o nascimento de uma importante cultura cívica e uma sociabilidade cidadã associadas à "festa eleitoral" e à importância do voto cidadão. A participação eleitoral nestes países reafirmou a cidadania política e legitimou a democracia como forma de convivência e caminho para transformações. Com o retorno da democracia, a participação eleitoral apesar de uma leve tendência descendente é alta: nos três países submetidos a estudo, mais de 71% dos eleitores registrados compareceram às urnas.[5]

A legitimidade de tal participação contrasta fortemente com a crítica e a desconfiança das ofertas dos partidos e lideranças políticas tradicionais. A democracia representativa é alvo de muitas críticas e a capacidade dos partidos para impulsionar processos de mudança legítimos tende a ser muito baixa. No *Informe Latinobarómetro 2005* (IL 2005), por exemplo, observa-se que menos da metade (48%) dos andinos considera que não pode existir democracia sem partidos políticos. Segundo o documento, os países com maiores falências de legitimidade são o Equador e a Bolívia. Em ambos, mais de 60% dos consultados pensa que os partidos políticos não são necessários para a democracia, e apenas 18% dos habitantes da Região Andina declaram ter interesse na política.[6] O surgimento e o desenvolvimento de movimentos ou forças políticas e sociais contestatárias

5 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006. Disponível em http://www.idea.int/vt/index.cfm.

6 Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile, 2005. Disponível em http://www.latinobarometro.org.

responde à necessidade de preencher este vazio com novas ofertas que interpelam a ordem estabelecida e buscam construir novas opções.

No entanto, diferentemente das experiências de cooptação política passadas, o eleitorado tende a ser mais autônomo e a estruturar um voto complexo e racional, modificando as pautas eleitorais tradicionais. Isto não significa deixar de reconhecer a importância renovada e a força de mecanismos e redes verticais e "clientelistas" nas formas de fazer política ou a importância da mobilização e luta nas ruas, às vezes com traços autoritários, pela realização de objetivos políticos específicos. Na realidade, o que se pretende destacar é que todas estas formas de fazer política convivem no cenário contemporâneo destes países.[7]

O que há de mais recente nessas transformações é a reaparição da questão multicultural, com orientações de gênero, regional, juvenil, religiosa e, sobretudo, indígeno-mestiça em movimentos sociais. São diferenças culturais que incidem na busca de renovação de uma democracia mais pluralista e participativa, e nesse sentido, a relevância está em que tipo de mudança democrática pode ocorrer e como se vincula à globalização.

Uma hipótese argumentativa seria a emergência de uma espécie de "neodesenvolvimentismo" que buscaria, ao mesmo tempo, redefinir um pacto com as empresas transnacionais e conseguir desenvolvimento socioeconômico interno, devolvendo ao Estado um papel protagonista na política

[7] Para uma análise sobre as atitudes políticas e o importante peso do autoritarismo, ver Seligson, M. A. *Auditorias sobre la democracia en Bolivia y en Ecuador 2004*. Disponível em http://sitemason.vanderbilt.edu/psci/seligson/all, 2004.

e no desenvolvimento. Este "neodesenvolvimentismo" se apoiaria no imaginário indígena e mestiço popular e buscaria redefinir os padrões de inclusão e mobilidade social. Segundo esta hipótese, não predominaria um fundamentalismo indigenista, porque está fortemente condicionado pelas mudanças na sociedade civil. A impressão que se tem é que atualmente estes países contam com sociedades civis mais autônomas e cosmopolitas. Por exemplo, Manuel Chiriboga afirma que é impensável a dinâmica do movimento indígena do Equador sem sua vinculação com a sociedade da informação. O MAS e a liderança de Evo Morales estão diretamente associados ao movimento antiglobalização, e os movimentos indígenas tanto do Equador como da Bolívia têm optado, às vezes com problemas, por caminhos democráticos.

Além das orientações políticas da conjuntura, as mudanças na sociedade civil são enormes, entre outras razões, pela proliferação de ONG altamente internacionalizadas. No entanto, também se nota que em alguns setores radicais destes movimentos e organizações da sociedade civil orientações fundamentalistas que têm deificado o andino, buscando o retorno a um "comunitarismo" de origem e propondo um enfrentamento com a cultura ocidental. Seria possível argumentar que a sociedade civil também é diversa e que suas preferências oscilam entre a dependência de formas corporativas arcaicas e facciosas e a busca de autonomia. Certamente, o fenômeno é comum a todos os lugares, ainda que as experiências nos próprios países andinos sejam diferentes.

O ressurgimento da questão multicultural é bastante visível nos últimos resultados dos recentes processos eleitorais da Bolívia e do Peru. As eleições presidenciais da

Bolívia – realizadas em 18 de dezembro de 2005 – foram vencidas por Evo Morales, representante do MAS, com maioria absoluta (53,7% dos votos).[8] Nas eleições de 9 de abril de 2006 no Peru, o candidato Ollanta Humala – do partido Unión por el Perú – esteve em primeiro lugar, com 25,7% do total dos votos, e passou para o segundo turno. No caso do Equador, desde 1996, tem sido evidente a força do Pachacutik nos processos eleitorais e políticos do país.

Em síntese, é possível detectar na conjuntura atual dos países andinos e na sociedade civil muitas formas de ação social que combinam práticas eleitorais, clientelismos renovados e protestos de rua. O problema é como redefinem a política democrática.

2. Um breve balanço da globalização

A globalização expressa uma profunda mudança nas matrizes societárias e econômicas da sociedade industrial. Um novo tipo de sociedade centrada na produção de informação e conhecimento, organizada em tempo real, em escala mundial está surgindo. A tecnoeconomia e a informação estariam influenciando e cruzando todas as esferas da vida social, seja econômica, política ou cultural, o que estaria afetando fortemente a vida cotidiana das pessoas (Castells, 1996-1997).[9]

[8] Os dados das eleições da Bolívia provenientes da Corte Nacional Electoral estão disponíveis em http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx. E os dados referentes às eleições do Peru são do Jurado Nacional Electoral, e estão disponíveis em http://www.jne.gob.pe.

[9] Castells, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volumes I, II e III. Madrid: Alianza, 1996-1997.

Na região, as reformas econômicas levadas a cabo nestes últimos 20 anos tinham sido importantes vetores de incorporação à globalização. No entanto, os saldos econômicos e sociais foram negativos em toda a América Latina, especialmente na região andina.

Ainda que as experiências tenham sido diversas, é possível questionar se a globalização assim produzida será genuinamente sustentável.[10] No tópico seguinte, essa questão será abordada e, muito brevemente, serão analisados os resultados sócio-econômicos das reformas, o acesso ao mercado cultural global e o fenômeno de crescente frustração das expectativas de boa parte da população andina estudada.

As reformas

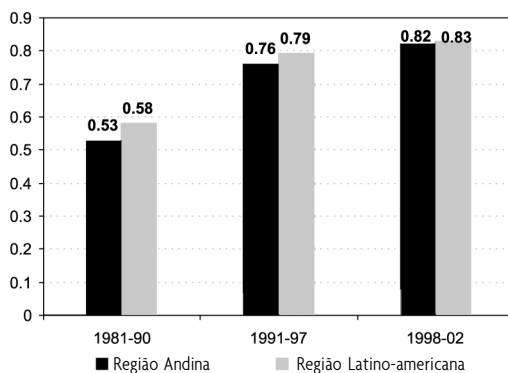
O Índice de Reforma Econômica – apresentado no informativo *La Democracia en América Latina* – mostra um avanço sustentado das reformas mencionadas, tanto na América Latina como na Região Andina.[11] Este Índice contém cinco sub-índices: políticas de comércio internacional, políticas impositivas, políticas financeiras, privatizações e contas de capitais.

O crescimento anual do PIB por habitante na América Latina – e especialmente na Região Andina – durante a dé-

[10] Para uma discussão a respeito, veja-se Calderón(coord.)*¿Es sostenible la globalización en América Latina?*, especialmente o Prólogo e as Conclusões. Calderón, F. (coord.) *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica-PNUD Bolivia, 2003.

[11] Para mais detalhes, veja-se PNUD, La *democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.

Gráfico 1

Região Andina, índice de reforma econômica:

Fonte: elaboração própria sobre a base de dados do informativo PNUD (2004), *La Democracia en América Latina*.

cada de noventa e o período 2000-2004 não foi sustentado. Ao contrário, no conjunto dos países andinos houve crescimento negativo nos períodos 1998-1999 e 2002-2003. A elevação experimentada em 2004 deve-se, em grande medida, ao crescimento de 15,8% do PIB *per capita* da Venezuela, já que nos demais países a variação é inferior a 6%. Por outro lado, na Bolívia, Peru e Equador, as taxas de crescimento ao longo do período 1991-2004 não superam – exceto no Peru em 1994 e 1995 – os 5,4% por ano. Na Bolívia, inclusive, a maior variação positiva mal alcança 2,9%.[12]

Entre 1990 e 2002, a porcentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza aumentou de 51% para 53,1% e a de indigentes, de 21,7% para 22,7%. Na Bolívia, a pobreza aumen-

[12] Fonte: Base de estatísticas e indicadores sociais, CEPAL, 2006.

tou mais de 8 pontos percentuais entre 1990 e 2002, e a população abaixo da linha de indigência cresceu de 23% para 37,1% durante o mesmo período. Já no Peru houve uma queda de 3,5 pontos percentuais da indigência e no Equador reduziram-se tanto a pobreza quanto a indigência – em particular, a pobreza foi reduzida em 13 pontos percentuais, de 62% para 49%.

Em geral, a Região Andina apresenta a mesma evolução que a América Latina em termos de desigualdade, mas possui maiores níveis de pobreza e indigência, especialmente em comparação com o Chile e o Uruguai. No entanto, a Bolívia se sobressai por seus altos níveis de desigualdade.[13] De fato, do mesmo modo que no Equador, a desigualdade cresceu entre 1990 e 2002; somente no Peru houve uma leve diminuição da desigualdade.

Em 2002, 44% dos latino-americanos encontravam-se abaixo da Linha de pobreza, porém, ao considerar exclusivamente as zonas rurais, esta porcentagem crescia até 61,8%. Com relação à origem étnica, um estudo do Banco Mundial sobre os povos de originários indica que na Bolívia mais da metade da população é pobre, mas a porcentagem sobe para quase 75% para a população indígena. No Equador, a pobreza entre os indígenas chega aos 87%, enquanto no Peru 43% dos lares pobres são indígenas.[14] Da mesma forma, o Índice de Desenvolvimento Humano rela-

[13] De acordo com a CEPAL (2004), o nível de desigualdade pode ser classificado em quatro grupos: Baixo (Gini oscila entre 0 e 0.4699); Médio (Gini entre 0.4700 e 0.5199); Alto (Gini apresenta valores entre 0.5200 e 0.5799), Muito alto (Gini oscila entre 0.5800 e 1).

[14] Veja-se Hall, G. e Patrinos, H. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America:* 1994-2004, 2005, em impressão.

Quadro 1:

Bolívia, Equador e Peru, indicadores de bem-estar, 1990 e 2002												
País	População abaixo da Linha de pobreza *(em porcentagem)*			População abaixo da Linha de indigência *(em porcentagem)*			Participação relativa dos 10% mais ricos na renda total *(em porcentagem)*			Desigualdade *(Coeficiente de Gini)*		
	1990	2002	Var	1990	2002	Var	1990	2002	Var	1990	2002	Var
Bolívia	52.6	62.4	9.8	23.0	37.1	14.1	38.2	41.0	2.8	0.538	0.554	0.02
Equador	62.1	49.0	-13.1	26.2	19.4	-6.8	30.5	34.3	3.8	0.461	0.513	0.05
Peru	47.8	54.8	7.2	25.1	21.8	-3.5	33.3	33.6	0.3	0.532	0.525	-0.01
Região Andina	**51.0**	**53.1**	**2.1**	**21.7**	**24.8**	**3.1**	-	-	-	-	-	-
América Latina	**48.3**	**44.0**	**-4.3**	**22.5**	**19.4**	**-3.1**	-	-	-	-	-	-

Notas:
(1) Zonas urbanas
(2) Os dados de pobreza, indigência, concentração de renda e desigualdade do Peru correspondem aos anos 1997 e 2003.

Fonte: elaboração própria sobre a base de dados da CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005*.

tivo ao Gênero é inferior que o Índice de Desenvolvimento Humano para todos os países da Região Andina.[15]

No entanto, concomitantemente a estes fenômenos de exclusão social ocorreram avanços em alguns indicadores

15 UNDP, *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. New York: Hoeschtetter Printing Co., 2005. As posições nos IDH são as seguintes: Peru (79), Equador (82) e Bolívia (113) ocupam posições de desenvolvimento humano médio. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Ao analisar alguns componentes desse índice, se nota que o PIB *per capita* é de US$ 5.260 para o Peru (PPA em US$, 2003), superior ao registrado pelo Equador, US$ 3.641, e pela Bolívia, US$ 2.587. No entanto, o Equador (74,3 anos) apresenta uma melhor expectativa de vida que o Peru (70 anos) e a Bolívia (64,1 anos); assim como um melhor nível de alfabetização (91% é a taxa de alfabetização de adultos, diante de 87,7% e 86,5%, do Peru e do Equador, respectivamente).

sociais que complicam ainda mais a situação. Houve significativas melhorias em alguns indicadores sociais, como a expectativa de vida, o índice de analfabetismo e o acesso a saneamento. Ainda que os dados escondam diferenças importantes – como a qualidade da educação –, podem ser reconhecidos como conquistas. A expectativa de vida aumentou 3,2 anos para a Região Andina; o analfabetismo caiu quase 4 pontos percentuais, e o acesso a saneamento cresceu mais de 10 pontos percentuais. Sobressaem, especialmente, a redução do índice de analfabetismo na Bolívia (6,2 pontos percentuais) e o crescimento do acesso a saneamento no Equador e na Bolívia (16 e 12 pontos percentuais, respectivamente).[16]

Em contrapartida, o desemprego – exceto na Bolívia – aumentou nos países da região. Neste sentido, é importante assinalar que, de acordo com o *IL 2005*, em 66% dos lares da região uma pessoa ficou sem trabalho nos últimos 12 meses. Esta porcentagem é especialmente elevada no Peru, e para 31% dos andinos o desemprego é o problema mais grave.[17]

Um fenômeno coadjuvante particularmente relevante na reprodução da exclusão social é a importância de uma cultura política da desigualdade. Ela constitui um sério obstáculo para a democracia e o desenvolvimento em sociedades tão complexas como as andinas, pois limita tanto a democracia, ao reconhecer a pluralidade das sociedades andinas, como também o desenvolvimento, já que impede a amplia-

[16] Para maior detalhe, veja-se CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: UN-CEPAL, 2005.

[17] Corporación Latinobarómetro, 2005, *op cit.*

ção das capacidades dos indivíduos, por considerá-los inferiores.[18]

Mercado e indústria cultural

Uma das dinâmicas mais fortes dos processos de globalização é a expansão do mercado e da indústria cultural em escala mundial. Não apenas os meios de comunicação tradicionais como o rádio e a televisão tendem a se expandir praticamente em todo o planeta, como também os novos meios de comunicação como a Internet e os telefones celulares. A questão é como as diferentes sociedades e culturas estão internalizando e processando esta nova incorporação comunicativa em sua estrutura de valores.[19]

Atualmente a sociedade latino-americana possui maior quantidade de informação e encontra-se integrada em um universo de consumo cultural cada vez mais amplo; isto é, existe um processo de crescente inclusão simbólica. A televisão, a Internet e os telefones celulares são os novos referenciais políticos. Na Região Andina, entre 1990 e 2002, o número de linhas telefônicas e telefones celulares por 100

[18] Para maior detalhe, veja-se Szmukler, A. "Cultura política, desarrollo y democracia: un análisis exploratorio sobre la desigualdad en la región andina". Mimeografado. Para o efeito de atitudes autoritárias, ver Seligson, *op. cit*. e, especialmente, o Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2004. PNUD Bolivia, *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*. La Paz: Plural, 2004.

[19] O Informe de Desarrollo Humano de 1998 analisa as tendências e os significados para os países em vias de desenvolvimento desta formidável expansão do consumo cultural em escala mundial. UNDP, *Human Development Report 1998. Consumption for Human Development*. New York: Oxford University Press, 1998.

habitantes cresceu quase 20 vezes, e a de usuários de Internet, mais de 5 vezes, entre 1996 e 2002. Entre os países andinos meridionais, destacam-se os casos da Bolívia, onde a quantidade de linhas telefônicas e telefones celulares aumentou mais de 12 vezes, e do Peru, com um incremento de 9,1 vezes na quantidade de usuários de Internet.[20]

No centro da vida social estão a mídia e suas relações complexas com os processos políticos em curso. De certa forma, a mídia tem aumentado o multiculturalismo, pois apresenta cotidianamente – às vezes com sentido democrático e na maioria dos casos com sentido discriminatório – cenas em que se multiplicam, em escala global, as mudanças e demandas multiculturais. O multicultural é notícia e está transformando as formas de identificação do outro e da própria democracia.

No Peru, segundo um estudo elaborado por Lauer (2004)[21], a mídia influi significativamente na construção do campo político, principalmente através de seu papel fiscalizador. Também influi na agenda política mediante denúncias jornalísticas, ampliando protestos sociais e desempenhando um papel não menos importante para a imagem negativa dos líderes políticos.

A mídia, na Bolívia, em particular a televisão, também tem um crescente impacto no exercício da política. Segundo uma pesquisa realizada pela Corte Nacional Electoral, o uso dos meios de comunicação é alto (74,5%) e o mais po-

[20] CEPAL (2005).

[21] Lauer, M. *Los medios en la coyuntura peruana 2004-2006*. Informe elaborado no quadro do PAPEP, 2004.

pular é a televisão (56,3%).[22] Os meios de comunicação são hoje decisivos na competição eleitoral, na fiscalização da gestão pública, na perda de confiança em partidos políticos e na difusão de demandas com forte conteúdo étnico-cultural. Na Bolívia, a mídia configura um sistema fragmentado e heterogêneo: as redes privadas que respondem a interesses de grupos empresariais influem significativamente na gestão política; a rede estatal que defende os interesses do governo possui menor influência e os meios pertencentes à Igreja, não submetidos a interesses privados ou partidários, gozam de grande legitimidade. No Equador, a presença dos chamados "foragidos" (grupos populares e de classe média) nas ruas, que se comunicavam por celulares, e um programa de rádio, foram cruciais na queda do presidente Gutiérrez.

Como resultado têm-se sociedades mais expostas ao consumo cultural e com maior educação, porém sem os meios para satisfazer as demandas e sonhos que tal exposição provoca.

Frustração de expectativas

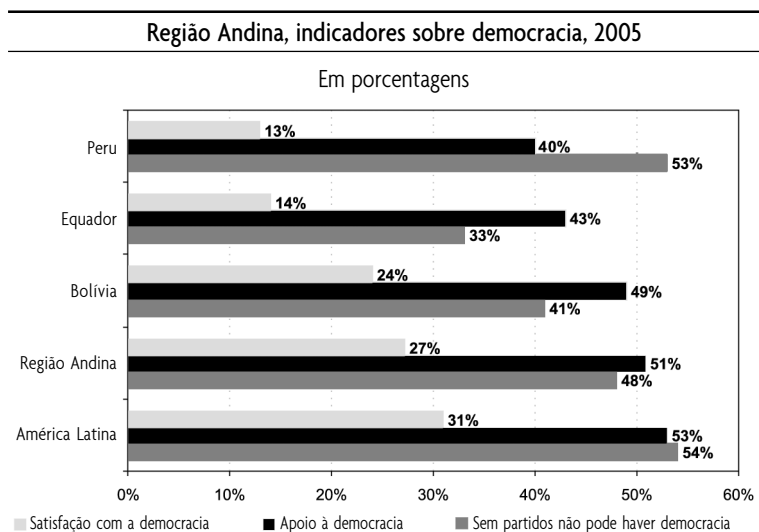
A conclusão que se deseja ressaltar é que, embora as reformas estruturais tenham produzido exclusão social em vários níveis, as dinâmicas culturais da globalização, com significados ambivalentes, geraram maior inclusão simbólica. De um ponto de vista principalmente subjetivo, tal tensão permite levantar a hipótese sobre a emergência de

[22] CNE. *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional*. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana, 2004.

um fenômeno de frustração de expectativas nas sociedades andinas estudadas que tenderiam a influenciar uma série de comportamentos sociopolíticos e culturais. Entre os fenômenos influenciados destacam-se os seguintes:

Crítica às instituições e crise de confiança

Estas críticas relacionam-se, principalmente, à debilidade das capacidades de ação política dos diferentes partidos políticos para representar a sociedade, compreender as mudanças, elaborar horizontes normativos de progresso e gerenciar cotidianamente a política. Isso aparentemente se traduz em crise dos mecanismos de representação e intermediação política. O sociocultural teria sérias dificuldades

Gráfico 2

Fonte: elaboração própria sobre a base de dados do *Informe Latinobarómetro 2005.*

para ser representado na arena política pelos partidos políticos. O Gráfico 2 reflete a valorização das instituições e a confiança dos andinos na democracia. Em geral, a satisfação com a democracia é baixa e a desconfiança, alta.

Demanda de um novo tipo de Estado

Estas demandas manifestam-se principalmente mediante uma crítica ao Estado mínimo promovido pelas reformas. Desse modo, existe uma crescente demanda de um Estado ativo e regulador. Os estudos de opinião pública mostram como a população advoga por uma nova relação entre o Estado e a economia, na qual o Estado se ocupe em gerir a integração social e a igualdade, mas, ao mesmo tempo, potencialize a economia no quadro da globalização e maneje os novos códigos do mundo moderno. Assim, por exemplo, segundo o *IL 2005*, em média somente 35% dos habitantes da Região Andina acreditam que as privatizações foram proveitosas. Por outro lado, quase 70% dos bolivianos manifestaram o desejo de que o Estado tenha maior participação no negócio do gás.

Aumento das mobilizações étnico-culturais

Os cidadãos, além da participação eleitoral, estão buscando outros canais de expressão de seu mal-estar com a política e, sobretudo, com os resultados das reformas estruturais, tanto através de organizações alternativas com capacidade de questionamento e protesto que enfraquecem o Estado, quanto de mobilizações de rua. Constata-se que 15% dos andinos dizem ter assinado uma petição, 14% haviam comparecido a manifestações e 5% haviam bloqueado o trânsito. Na Bolívia e no Equador observam-se altos níveis

de mobilização cidadã: 17% dos bolivianos e 13% dos equatorianos afirmaram ter participado de manifestações autorizadas; além disso, 11% dos bolivianos manifestam ter bloqueado o trânsito.[23]

Este componente multicultural redundou em um crescimento dos conflitos e da sua intensidade. Trata-se, pelo menos em alguns casos, de conflitos de reação e protesto, mas, também de busca de novas formas de opção política e convivência intercultural. São conflitos que revelam as dificuldades das instituições e do Estado para alcançar inclusão social e reconhecimento cultural. De algum modo, estão sendo gerados novos padrões de conflito e organização social que tendem, nos âmbitos da globalização e da internacionalização da política, a gerar novos ciclos históricos. No núcleo deste assunto está a questão indígeno-mestiça e seu papel na política e na democracia.

3. As experiências da Bolívia, Equador e Peru

Bolívia

A transição para a democracia na Bolívia começou no fim dos anos setenta e implicou vinte anos de experimentação com diversas reformas eleitorais, constitucionais e estruturais que ampliaram a arena dos partidos políticos. Durante este período, formaram-se numerosos partidos políticos,[24] cuja primeira atividade teve lugar durante o governo da Unidad Democrática y Popular (1982-1985), espe-

[23] Corporación Latinobarómetro (2005), *op. cit.*

[24] Cabe destacar os seguintes partidos: Acción Democrática Nacionalista (ADN); Partido Socialista (PS-1) e também expressões indigenistas e

cialmente no Congresso Nacional. Nos três anos deste governo, tornaram-se visíveis os problemas básicos do sistema multipartidário, em um contexto de presidencialismo híbrido, caracterizado primordialmente pela eleição do presidente pelo Congresso. As disputas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo constituíram uma das principais dificuldades da governabilidade no país. Esta crise de governabilidade foi resolvida em 1985, quando os principais partidos do sistema encontraram uma forma de solucionar o impasse entre os poderes Executivo e Legislativo.[25]

Por meio de quatro coalizões diferentes entre esses partidos e outros menores, a Bolívia alcançou um grau de estabilidade nunca experimentado, que permitiu continuidade das políticas econômicas.[26] Esta "democracia pactuada", que

manifestações neo-populistas como Conciencia de Patria (CONDEPA) e Unidad Cívica Solidaridad (UCS). A estes partidos juntaram-se partidos de esquerda pré-existentes, como o Partido Comunista Boliviano (PCB) e o Partido Obrero Revolucionario (POR). Veja-se Calderón, F. e Gamarra, E. "Crisis y reforma de los partidos políticos en Bolivia". *Cuaderno de Futuro 19. Informe de Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD, 2004.

25 Para mais detalhes, veja-se Calderón, F. e Gamarra, E. (2004), *op. cit.*

26 Os pactos democráticos de maior relevância são: *Diálogo para la Democracia* (novembro de 1984): partidos políticos com representação parlamentar, Central Obrera Boliviana e Confederación de Empresarios privados; *Pacto por la Democracia* (1985-1989): MNR-ADN; *Acuerdo Patriótico* (1989-1993): MIR e ADN-PCC; *Reforma del Sistema Electoral* (junho de 1991): partidos políticos com representação parlamentar; *Acuerdo por la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Democracia* (julho de 1992): partidos políticos com representação parlamentar; *Pacto por la Gobernabilidad* (1993-1997): MNR-MRTK, MBL e UCS; *Compromiso por Bolivia* (1997-2002): ADN-NFR, MIR, UCS, PDC e CONDEPA; *Acta de Entendimiento* (junho de 2001): partidos políticos e organizações sociais. Para maior detalhe sobre estes pactos, seus objetivos e resultados, veja-se Calderón, F. e Gamarra, E. (2004), *op. cit.*

garantiu aos partidos governantes controle do Parlamento, entrou em crise em 2002.

Para entender a crise da democracia pactuada é necessário conhecer certos traços que a definiram desde as suas origens (Calderón e Gamarra, 2004). Em primeiro lugar, a democracia pactuada contava com um expressivo grau de clientelismo político. A distribuição de cargos e postos passou a ser a única recompensa tangível para os militantes dos partidos que faziam parte das coalizões. No entanto, devido às reformas estruturais que reduziram o tamanho do Estado, a quantidade de cargos disponíveis também diminuiu. Em segundo lugar, a tomada de decisões concentrou-se no Poder Executivo, cuja orientação era tecnocrática. Com efeito, o projeto das principais políticas foi levado a cabo por pequenos grupos de tecnocratas dos diferentes ministérios. Em terceiro lugar, a democracia pactuada contribuiu para a consolidação do caudilhismo partidário. Esta democracia não foi produto de um pacto entre os partidos políticos, mas sim entre as suas cúpulas. Em quarto lugar, ela fomentou o desenvolvimento de uma maquinaria eleitoral que girou entre os três partidos principais. Por último, houve consenso entre os principais partidos com relação às características políticas do modelo e a política econômica. Nenhum partido – apesar das críticas feitas à estratégia de desenvolvimento – se atreveu a modificar o programa de reforma estrutural.

O maior paradoxo da democracia pactuada é que suas práticas, em vez de consolidar o sistema de partidos, produziram uma crise significativa. Os partidos políticos não se modernizaram, não incorporaram novas lideranças, não puderam melhorar suas relações com a sociedade nem arti-

cular uma sociedade fragmentada. A COB não foi substituída por um novo ator articulador das demandas sociais, e por conseqüência, multiplicaram-se os conflitos sociais, o que levou a uma fragmentação social que logo foi canalizado pelo MAS.

Em síntese, a democracia pactuada teve sérias limitações que não pôde resolver, apesar das reformas implementadas. Como conseqüência da sua crise e do impacto negativo das reformas estruturais na Bolívia, ocorreram três fenômenos.

Um empate social

Produziu-se uma espécie de "empate social" que se estruturou em torno de duas agendas altamente polarizadas e com legitimidade insuficiente para impor objetivos gerais. Foram as chamadas "Agenda de outubro" e "Agenda de janeiro." A primeira teve como eixo discursivo a nacionalização dos hidrocarbonetos; enfatizou o sociopolítico; articulou-se ao redor de movimentos sociais e indígenas e foi liderada pelo MAS e pela Federación de Juntas Vecinales de El Alto. Por outro lado, o eixo discursivo da "Agenda de janeiro" foi orientado pela idéia de autonomias "departamentais"; deu maior ênfase a questões econômicas; foi aceita pelos setores cívico-empresariais e liderada pelo Comité Cívico de Santa Cruz.

Este fenômeno pode ser visto nos resultados das eleições de dezembro de 2005 e em pesquisas de opinião pública. De acordo com dados da Corte Nacional Electoral, nas eleições de 2005, o MAS (com Evo Morales como candidato a Presidente) ganhou em La Paz, obtendo 66,6% dos votos, enquanto o partido PODEMOS (com Jorge Quiroga como

candidato a Presidente) obteve 18,1% das preferências. Em contrapartida, em Santa Cruz, venceu o candidato de PODEMOS, com 41,8% dos votos, e o MAS ficou em segundo lugar, com 33,2%.[27] Ainda assim, ao analisar a aprovação atual do presidente Evo Morales e seu governo, nas cidades de La Paz e El Alto, esta porcentagem se aproxima de 80%; mas em Santa Cruz e Tarija, alcança somente 50%.[28]

Crises institucionais e de representação

A Bolívia sofre uma importante crise de representação: as instituições e o sistema de partidos não conseguiram representar a diversidade sociocultural do país nem converter as demandas em projetos que beneficiassem a comunidade.

Os indicadores mais claros são os que refletem a falta de confiança nas instituições, especialmente nos partidos políticos e no Congresso. Esta pouca confiança também está refletida na proporção de pessoas que consideram desnecessários os partidos e o Parlamento para a existência da democracia.[29]

A esta linha de pensamento se junta o mal-estar com a democracia em geral e uma diminuição na sua escolha como

[27] Dados obtidos em http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx. Corte Nacional Electoral de Bolivia.

[28] Dados preliminares de pesquisa de opinião pública realizada por Apoyo, Opinión & Mercado Bolivia entre 15 de março e 15 de abril de 2006.

[29] De acordo com um estudo realizado pela Corte Nacional Electoral no fim de 2004, os partidos políticos e o Parlamento eram as instituições com pior imagem. CNE (2004), *op. cit*. Além disso, no *IL 2005* percebe-se que menos da metade dos bolivianos (41%) considera que não pode existir democracia sem partidos políticos, enquanto um pouco mais da metade (54%) crê que não pode existir democracia sem Congresso. Corporación Latinobarómetro (2005), *op. cit.*

sistema de governo: em 2005, a metade dos bolivianos (49%) considerava que "a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo". A insatisfação com a democracia é particularmente alta: somente 24% sentem-se "muito satisfeitos" ou "realmente satisfeitos" com a democracia.[30]

Além disso, produziu-se um importante deslocamento de votos dos partidos tradicionais para outras opções. Embora este processo tenha sido gradual, ele se deu de maneira sistemática, a ponto de as opções anti-sistema parecem ser as mais atraentes para o eleitorado atualmente.

Limites da economia de base estreita

A economia de base estreita caracteriza-se por concentrar a maior quantidade de rendas ou lucros, ao mesmo tempo em que forja e mobiliza um número restrito de empregos. Assim, com poucos trabalhadores, altos investimentos e estruturas concentradas, estas atividades permitem alta produtividade, ainda que com uma irrisória distribuição social. Junto a esse setor exclusivo, porém próspero, funciona outro, às vezes complementar à base estreita, ainda que em alguns momentos portador de autonomias restritas (PNUD Bolivia 2005).[31]

30 Dados obtidos do *IL 2005*. Corporación Latinobarómetro (2005), *op. cit.* Embora ainda não exista informação, provavelmente a conformidade com a democracia boliviana aumentou sob as eleições e o governo de Morales. A popularidade deste presidente e seu governo, segundo as últimas sondagens de opinião pública, é muito alta.

31 Em contrapartida, "funciona outro [setor], às vezes complementar à base estreita, ainda que por momentos portador de autonomias restritas. Trata-se da chamada economia popular, cujos atributos são exatamente opostos aos anteriores, isto é, gera a maior quantidade de empregos, porém, concentra volumes reduzidos de renda. As relações entre estes dois "mun-

Assim, a economia de base estreita caracteriza-se pela presença de uma relação inversamente proporcional entre renda e emprego.[32] Na Bolívia, muitos ganham pouco e poucos ganham muito. O desempenho desta economia tem sido, e continua sendo objeto de consideráveis críticas, por não ter reduzido nem os níveis de pobreza nem a desigualdade.

De acordo com o informativo *La economía más allá del gas*, elaborado pelo PNUD Bolívia em 2005, a economia de base estreita apresenta os seguintes sintomas: baixo crescimento econômico, alta concentração em poucos produtos exportáveis, baixa produtividade, desarticulação entre os setores e persistência da pobreza, da desigualdade e da baixa mobilidade social.[33]

No mesmo informativo sugere-se que três fatores determinam a persistência dessa economia. O primeiro refere-se às práticas individuais ou familiares de diversificação ocupacional sem a correspondente especialização produtiva. O segundo é a coexistência entre um elevado nível de reciprocidade, confiança e cultura associativa nas esferas sociais e políticas, e um baixo nível de confiança e incipientes práticas de cooperação na esfera econômica. O terceiro relaciona-se com uma urdidura institucional projetada

dos" são, às vezes, de exploração, em detrimento da economia popular a favor do setor exportador; às vezes de interdependência, quando conseguen se associar em condições de simetria e, na maioria das vezes, de indiferença ou receio, porque consideram-se incompatíveis para uma articulação proveitosa. PNUD Bolívia. *La economía más allá del gas. Informe temático sobre desarrollo humano.* La Paz: PNUD, 2005.

32 De acordo com estudos realizados no quadro do PAPEP Bolívia, 83% da base da pirâmide trabalhadora boliviana produz apenas 25% das receitas, enquanto 7% da cúpula trabalhadora é responsável por 65%.

33 PNUD Bolívia (2005), *op. cit.*

por e para poucos atores econômicos. Estes fatores relacionam-se estreitamente com as dificuldades que enfrenta a economia popular para vincular-se de forma positiva ao setor exportador e, conseqüentemente, com a possibilidade de gerar maiores receitas e obter uma melhor redistribuição.

Os fenômenos derivados da crise da democracia pactuada e os parcos resultados das reformas estruturais (empate social, crise de representação e limitações que a economia de base estreita gera) trouxeram a necessidade de grandes mudanças na Bolívia.

O MAS, neste sentido, constituiu-se como uma nova força sociopolítica, cuja agenda abrange temas de reforma institucional, um novo pacto econômico com as empresas transnacionais (nacionalização dos hidrocarbonetos, reestatização da AFP), a expansão da base da economia, a redistribuição de renda e de riqueza (através de redistribuição de terras) e inclusão sociocultural, entre outros. No seu interior combinam-se orientações nacional-populares, sociais e de indigenismo andino, e suas formas de atuação não são alheias ao histórico sindicalismo mineiro e camponês. Justamente, a combinação de lógicas reformistas com lógicas nacional-populares ilustra a flexibilidade e a força do MAS tanto na esfera nacional quanto internacional. Provavelmente, com a chegada do MAS ao poder, na Bolívia se inicia a construção de uma matriz política de corte neodesenvolvimentista com ênfase indígeno-mestiça. Poderá o MAS impulsionar um ciclo histórico? Poderá aceitar um pluralismo democrático intercultural? Será capaz de impulsionar uma nova opção de desenvolvimento e gerar uma nova estrutura institucional? Como isso será enfrentado na Assembléia Constituinte?

Em 2 de julho de 2006 foram eleitos 255 constituintes, cuja principal tarefa, a partir de agosto de 2006, será debater e redigir uma nova Assembléia Constituinte, e um *referendum* vinculativo para esta Assembléia em relação à possibilidade de instaurar autonomias de caráter regional no país. Nessas eleições, registrou-se o maior nível de participação eleitoral dos últimos 25 anos: 84,5% dos cidadãos inscritos compareceram às urnas. O MAS obteve 50,7% dos votos da Assembléia Constituinte, enquanto o PODEMOS – a principal força opositora – alcançou uma votação de 15,3%. Deste modo, o MAS obteve a maioria relativa na Assembléia, com 137 representantes.

Por sua vez, no *Referendum* sobre autonomias, 57,6% dos votantes manifestaram-se contra as autonomias regionais. Porém, nas regiões mais prósperas, ganhou a aprovação da autonomia. O MAS tem a força, mas precisa negociar para conseguir um novo acordo institucional.

Equador

O processo de transição democrática no Equador começa em 1979 com a transferência do mandato ao presidente Roldós. A peculiaridade equatoriana frente aos demais países latino-americanos reside na legitimidade das instituições militares, que impulsionaram a transição, mas, em alguma medida, também a limitaram, já que os atores políticos e sociais não conseguiram nem construir um sistema de partidos sólido, nem envolver o conjunto da sociedade no exercício da democracia. Talvez exatamente por isso se recorra ou envolva permanentemente os militares e as próprias FFAA nos jogos políticos do poder.

A "simpatia" da população pelas instituições militares tem, segundo León Zamosc[34], três explicações. Em primeiro lugar, os generais equatorianos não desenvolveram a repressão e as políticas pró-empresariais que caracterizaram os regimes autoritários do Cone Sul. Pelo contrário, implementaram políticas nacionalistas focadas no desenvolvimento das exportações petroleiras, na reforma agrária e na substituição de importações. Durante a década de setenta, a qualidade de vida dos setores populares melhorou significativamente, o que, somado a uma repressão "suave", fomentou atitudes favoráveis aos regimes militares. Em segundo lugar, a transição democrática foi iniciada e controlada pelas Forças Armadas. Esta democracia entregue não inspirou a sensação de compromisso que poderia ter sido gerado se os partidos políticos e a sociedade civil tivessem tido um papel-chave no retorno à democracia. Em terceiro lugar, a transição à democracia gerou oportunidades para a participação política de povos originários. A Constituição de 1979 universalizou o sufrágio: até então os analfabetos eram impedidos de votar, o que excluía uma parte importante da população indígena. Este processo foi impulsionado por Jaime Roldós, que promoveu o envolvimento de organizações indígenas no desenvolvimento da zona rural e em campanhas de alfabetização. O fato de estes programas terem sido reduzidos por Osvaldo Hurtado (presidente entre 1981 e 1984) e eliminados por León Febres Cordero (presidente entre 1984-1988), proporcionou um ponto de partida para o descontentamento dos ativistas indígenas.

[34] Zamosc, L. "The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador". *Latin American Politics and Society*. No prelo.

No entanto, as razões da fragilidade da transição e da governabilidade democrática são mais estruturais. Historicamente, a sociedade equatoriana está marcada por importantes cisões regionais e socioculturais. A unidade nacional não pôde reconstituir-se sobre a base de um desenvolvimento regional mais integrado entre a Costa e a Serra, e as elites não puderam estabelecer pactos de governabilidade que dessem consistência e estabilidade ao regime democrático. Tem-se ainda a impressão de que boa parte da cena política equatoriana está tomada pelos conflitos entre elites monopolizadas por fortes personalidades que organizam o sistema de partidos a partir de interesses particulares.[35] Socialmente, a separação entre elites e sociedade, sobretudo quando esta é de origem indígena, marca uma debilidade crônica da democracia equatoriana e em grande medida explica a profunda crise de legitimidade dos sistemas políticos e da própria governabilidade no Equador.

[35] Assim, por exemplo, 5 dos 8 presidentes eleitos nos últimos 25 anos foram fundadores de partidos (como também o foram dois dos vice-presidentes que se ocuparam o poder); entretanto, nenhum destes partidos conseguiu ser reeleito. Este fato talvez possa ser explicado se levarmos em consideração que a participação em partidos políticos, independentemente de ser em áreas rurais ou em cidades, não ultrapassa 4% em média em todo o país. O regime democrático formal, tal como se desenvolveu, não conseguiu incluir e consolidar uma das instituições indispensáveis para sua existência: a dos partidos políticos. A esse respeito, embora vários presidentes nas entrevistas critiquem a proliferação de partidos, não há um questionamento sobre as causas do fenômeno. De fato, salvo poucas exceções, o número de partidos está estreitamente vinculado aos processos eleitorais, e não ao papel de intermediação entre os cidadãos e a vida política que deveriam cumprir de maneira sistemática. Abad, G. "El largo camino hacia nuestra democracia: Ecuador 1978-2004". ODYSEA, *25 años de democracia en Ecuador (1979-2004).* Quito: El Conejo, 2004.

A atual crise de governabilidade e legitimidade institucional teve seu início em 1995, ano em que se produziu a primeira destituição de uma autoridade de alto nível: o vice-presidente foi deposto pelo Congresso por acusações de corrupção. Desde então, nenhum presidente pôde completar seu mandato. Todos os presidentes foram destituídos por diferentes formas de mobilização de cidadãos, com participação direta ou indireta das Forças Armadas.[36]

Simón Pachano destaca que as principais dificuldades que os partidos políticos enfrentam são: fraca institucionalização, constante mudança de regras, desestabilidade, volatilidade e baixa capacidade de representação.[37] Em particular, Pachano adverte que embora seja pouco provável encontrar um país no qual a votação se distribua uniformemente em todo o território, no Equador chega-se a limites extremos.[38] As diferenças econômicas e sociais posicionam-se no centro deste fato; mas, as condições políticas, especialmente as relativas à conformação da cultura também explicam este fenômeno. A política equatoriana

[36] Para uma visão detalhada da crise e as percepções dos principais dirigentes políticos sobre a mesma, ver: ODYSEA (2005), *op. cit.*, também Vega, J. E. *La nueva Corte Suprema de Justicia en Ecuador. Percepciones y escenarios prospectivos de su instalación*. Documento preparatório do PAPEP Equador, 2005.

[37] Pachano, S. "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002". *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Seminario regional: Situación actual de los partidos políticos de la Región Andina, 25 y 26 de mayo de 2004.* Lima: IDEA, 2004.

[38] Segudo cálculos efetuados por Mainwaring e Jones (2003), o Equador possui o nível mais baixo de nacionalização da amostra utilizada pelos autores. Mainwaring, S. e Jones, M. P. "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". *Party Politics*, v.9, n.2. Londres, 2003.

reflete claramente a divisão Costa-Serra e a separação elites-sociedade que promovem o surgimento de conflitos políticos e eleitorais com fortes traços monadistas. Em termos eleitorais, isto se traduz por uma distribuição dos votos segmentados de cada partido diferente daquela do eleitorado nacional.

A evidência empírica expressa claramente um mal-estar político-institucional: somente 33% dos equatorianos acreditam que os partidos políticos e o Congresso sejam imprescindíveis para a existência da democracia; 43% afirmam que "a democracia é preferível a qualquer outro sistema de governo", e apenas 14% manifestam-se satisfeitos com a democracia.[39]

Por outro lado, no Equador existiria uma espécie de divórcio entre a política e a economia, já que as projeções econômicas mostram-se bastante otimistas. A dolarização, o elevado preço do petróleo e o incremento das remessas provenientes do estrangeiro têm possibilitado que a economia conte com um clima mais favorável que a situação geral do país. Entre 2000 e 2004, o PIB do Equador – medido em milhões de US$, em 2000 – praticamente duplicou, principalmente devido ao incremento do chamado PIB petroleiro.[40] Além disso, reduziram-se tanto a pobreza quanto a indigência.[41] O desafio reside na capacidade das forças políticas e sociais para conseguirem acordos que, além respeitarem as regras do jogo institucional e darem pelo menos governabilidade sistêmica ao país, possam conseguir polí-

39 Corporación Latinobarómetro (2005), *op. cit.*

40 Vega (2005), *op. cit.*

41 Ver seção 2, p. 157

ticas de reconhecimento cultural e participação no sistema de tomada de decisões políticas dos grupos excluídos, particularmente das maiorias indígenas e mestiças.

Peru

A dinâmica política peruana caracterizou-se por importantes ciclos de desestabilidade e excepcionalidade institucional que não permitiram dar um sentido sólido de continuidade ao regime democrático. Trata-se de uma sociedade atravancada por heranças coloniais não resolvidas e novas formas limitadas de capitalismo que não conseguiram consolidar um Estado-Nação capaz de unificar e tornar coesa uma sociedade regional e culturalmente heterogênea (Cotler, 1978).[42]

Além disso, o Peru experimentou um intenso processo de secularização e mudança cultural associado a processos de urbanização centralizados principalmente na cidade de Lima e em sua área metropolitana. As distâncias regionais tornaram-se mais complexas, pondo em evidência uma série de cisões sociais, econômicas e étnico-culturais que o sistema político não pôde enfrentar. A própria cidade de Lima passou a reproduzir as tensões e rupturas do Peru em seu conjunto.[43] Demandas indígenas arcaicas não puderam ser resolvidas, e novas formas de sincretismo cultural associadas à mestiçagem trouxeram novos problemas aos processos de integração social e reconhecimento cultural.

[42] Cotler (1978), *op. cit.*

[43] O IDH do Peru de 2005 analisa as mudanças e tendências das relações inter-regionais no Peru. PNUD Perú *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD, 2005.

Para Nelson Manrique (2006), a precariedade da democracia no Peru tem uma profunda relação com o centralismo. A construção do país como nação foi levada a cabo em função de um padrão de desenvolvimento desigual que concentrou os recursos em determinadas cidades de litoral, como Lima, Arequipa e Trujillo. Este processo chega a seu extremo em Lima, cidade que concentra praticamente a totalidade dos circuitos de poder. Além da distribuição desigual dos recursos econômicos e humanos, existe um padrão de desenvolvimento que aprofunda as desigualdades. Esse padrão tende a reproduzir-se no âmbito regional, de modo que a centralização também se relaciona de forma estreita com o declive dos centros tradicionais de poder.[44]

O autor também destaca que, para construir a democracia no Peru, é preciso envolver diferentes formas de representação. A proposta oficial da República – pelo menos até agora – tem negado a diversidade existente na sociedade peruana, tentando impor a homogeneidade em torno da cultura "*criolla*". Esta proposta fracassou devido à crise da identidade "*criolla*" que, dado seu caráter colonial, encontrava-se enfraquecida no momento de empreender um processo de modernização. O desafio atual seria, segundo Manrique, construir formas de representação que abranjam a pluralidade e a diversidade da nação.[45]

Do ponto de vista macroeconômico, o desempenho do Peru durante os últimos quinze anos foi satisfatório, e as elites

[44] Manrique, N. "Democracia y nación. La promesa pendiente". *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD Perú, 2006.

[45] Manrique, N. (2006), *op. cit.*

consultadas, em um estudo recente, consideram que a tendência se manterá. No entanto, elas acreditam que o país encontra-se em uma situação de pré-crise (ou de crise) – visão compartilhada por empresários, líderes de opinião e políticos. Além disso, consideram que os problemas do país, especialmente a propensão ao conflito social, deverão se manter nos níveis atuais ou aumentar. A população não está satisfeita com a atual situação do Peru e julga de forma muito negativa os políticos, os partidos, o governo e o presidente.[46]

Por outro lado, a economia e a política percorrem caminhos divergentes. Esta divergência tem sua origem, parcialmente, no fato de as etapas de crescimento da economia peruana terem sido de "base estreita", e não gerarem dinamismo fora dela; e no aumento da distância entre as aspirações da população e o que efetivamente ela tem recebido.

A debilidade do sistema de partidos e a propensão ao conflito social são constantes na sociedade peruana. Martín Tanaka (2004) afirma que uma parte importante dos problemas que a democracia no Peru enfrenta relaciona-se à fraqueza dos partidos e à inexistência de um verdadeiro sistema de partidos, o que se traduz em um elevado grau de volatilidade eleitoral e na aparição de figuras "independentes" que, ainda que renovem a cena política, também a dotam de improvisação e a tornam muito vulnerável à proliferação de interesses particulares, facilitando o desenvolvimento de forças anti-sistêmicas.[47]

[46] Achard, D. *et al*. *Perú. Coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo*. Informe elaborado no quadro do PAPEP, 2005.

[47] Tanaka, M. "Situación y perspectiva de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Seminario regional: Situación actual*

No âmbito regional, o Peru é o país com maior volatilidade eleitoral e menor estabilidade de partidos e de identificação com eles. Também é inferior à média da América Latina o nível de confiança nos partidos políticos e a proporção de pessoas que os considera indispensáveis para o progresso.[48] Isto se revela nos altos níveis de fragmentação eleitoral. De fato, nas três últimas eleições gerais (1995, 2000 e 2001) apresentaram-se 14, 9 e 8 candidatos presidenciais, e 20, 10 e 13 listas para o Congresso, respectivamente. Para as eleições de 9 de abril, inscreveram-se 32 partidos nacionais e houve 20 candidatos presidenciais.[49]

A grande variabilidade das preferências eleitorais das últimas duas décadas e a debilidade do sistema de partidos evidenciaram que muitos setores da sociedade peruana não têm encontrado uma expressão política para suas demandas. Muitas mudanças têm ocorrido no Peru nos últimos anos; algumas classes sociais desapareceram, outras estão se constituindo, e algumas organizações políticas tradicionais tendem a perder importância.[50] No entanto, justamente

de los partidos políticos de la Región Andina, 25 y 26 de mayo de 2004. Lima: IDEA, 2004.

48 Tanaka, M. e Barrantes, R. "Aportes para la gobernabilidad democrática en el Perú. Los desafíos inmediatos". Em: *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD Perú, 2006.

49 Para maiores detalhes, ver Tanaka, M. e Barrantes, R. (2006), *op. cit.*

50 Por exemplo, Acción Popular – partido de Fernando Belaunde Terry – foi eleito em 1980 com 45% dos votos, e cinco anos depois, obteve somente 4%. O APRA, que em 1985 obteve a presidência com 56% dos votos, não pôde candidatar-se oficialmente em 1995 por não alcancar 5% de respaldo. Nas eleições de 1990 e de 2001 ganharam dois candidatos independentes: Alberto Fujimori e Alejandro Toledo, respectivamente. Tanaka, M. e Barrantes, R. (2006), *op. cit.*

por esta limitação tendem a surgir novos tipos de lideranças enquanto outras se transformam.

Este descrédito nas organizações políticas teria dado lugar ao surgimento de novas organizações sociais que, de acordo com Carlos Tapia (2004), estariam desenvolvendo atividades que poderiam chegar a modificar a matriz política nacional.[51]

Segundo o autor, a vontade política que planifica a geração e direção dos protestos diz respeito, em parte, a uma estrutura ideológica decorrente da luta armada do Sendero Luminoso (SL), que a partir de 1993 iniciou uma etapa de adaptação às novas condições manifestadas na busca de acordos de paz e de alternativas políticas às implicações da luta armada. No entanto, não apenas os simpatizantes de SL fomentaram os protestos sociais, como também houve vários ativistas e líderes locais que concordaram com as proposições do SL. Isto se deve à crise e à sensação de abandono em certos setores sociais que fazem emergir a necessidade de mobilização social – e o radicalismo de seus métodos. O denominado neosenderismo compreenderia um amálgama de organizações sociais que conflui interesses convergentes que as unem nos protestos e reivindicações políticas, porém, entre elas existem diferenças em termos sociais.

Por outro lado, Eduardo Ballón afirma que as crescentes mobilizações sociais ocorridas no Peru dão conta dos efeitos negativos das disputas entre grupos de poder locais, às vezes motivados pela possibilidade de controlar os recursos e as influências que tais posições permitem, como também

[51] Tapia, C. *Coyuntura política: la protesta social y el Neo-senderismo*. Documento elaborado para o PAPEP Perú, 2004.

pela fragilidade dos mecanismos de participação cidadã que evidenciam a fragmentação e a dispersão da sociedade civil peruana.[52]

No segundo turno eleitoral, os candidatos Ollanta Humala, do partido Unión por el Perú e Alan García, do APRA se enfrentaram. A vitória de qualquer dos candidatos significará uma mudança na matriz sociopolítica do Peru, ainda que existam diferenças entre as propostas de ambos. Ollanta Humala apresentou um projeto de governo que pode ser qualificado como neodesenvolvimentista, enquanto o de Alan García se aproxima mais a uma espécie de reformismo social.

De acordo com seu projeto de governo – denominado "La gran transformación. Llapanchik Perú" –, Humala promove um projeto nacionalista que "quer construir uma maioria social e política para transformar o Peru. Uma maioria que organize a esperança e que (...) reconstrua o Estado, dignifique a política e reviva a democracia (...). Trata-se de engrenar nosso presente com as mais sólidas tradições que, durante todo o século XX, pretenderam transformar nosso país, unindo a liberação nacional com a liberação social, e de construir a pátria a partir das aspirações de algumas maiorias sociais historicamente exploradas e marginalizadas por grupos de poder que sempre representaram a sujeição a interesses imperiais e um ilimitado desprezo pelas tradições culturais que caracterizaram nossos povos".[53]

52 Ballón, E. *Los conflictos sociales en la coyuntura*. Documento elaborado para o PAPEP Perú, 2004.

53 Disponível em http://www.partidoupp.org/La_Gran_Transformacion.pdf.

Por sua vez, a proposta de Alan García[54] apresenta, em primeiro lugar, um Plano de Ação Imediata (180 dias), cujo propósito é: i) reformar e modernizar o Estado (reduzir os salários dos parlamentares, reduzir ao mínimo a publicidade estatal, fundir as estruturas dobradas); ii) descentralizar a administração (delegar maiores responsabilidades às regiões e municipalidades); iii) descentralizar a educação; iv) expandir a cobertura do sistema de saúde; e v) impulsionar políticas de segurança cidadã, entre outros.

No segundo turno eleitoral, Alan García venceu com 52,57% dos votos. No entanto, não contará com maioria no Congresso, uma vez que o partido de Ollanta Humala, Unión por Perú, obteve 45 das 120 cadeiras – enquanto que o APRA conseguiu 36.[55]

No curto prazo é previsível imaginar um cenário político frágil, já que o reconhecimento dos excluídos – e sobretudo dos indígenas – e a questão da igualdade serão decisivos para construir uma governabilidade sólida.

4. Um padrão histórico: etnia, classe e Nação

Com o objetivo de sintetizar o peso dos movimentos indígenas atuais, torna-se fundamental compreender uma espécie de padrão histórico de longa duração que tem estado presente nas lutas e horizontes dos movimentos indígenas na região andina.[56] Historicamente, as diferentes formas de

[54] Disponível em http://www.apraconaplanes.org/doc/PLANPAP.pdf.

[55] Dados provenientes da Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú. Disponível em http://www.elecciones2006.onpe.gob.pe/index.onpe.

[56] Para maior aprofundamento desta questão, ver: Calderón, F. e Dandler, J. (comp.). *Bolivia: La fuerza histórica del campesinado*. La Paz: CERES, 1982.

ação dos movimentos indígenas articulam-se com base em três dimensões fortemente relacionadas: a dimensão nacional, ou mais precisamente o Estado-Nação; a dimensão social, ou das diferentes relações de classe, particularmente de camponeses com o resto da sociedade; e a dimensão étnico-cultural, particularmente as reivindicações da população indígeno-mestiça em relação à chamada dominação neocolonial.

Quando predominou uma orientação nacional popular, com a revolução boliviana ou com os reformismos militares do Equador e do Peru dos anos setenta, os movimentos e as demandas indígenas subordinaram-se a um imaginário nacional popular geralmente mestiço, enquanto as orientações de classe estiveram centradas na mobilidade social. Por outro lado, quando predominaram as orientações de classe ou as frentes de classe, como as motivadas pelos movimentos de liberação nacional ou pelos partidos marxistas, o étnico-cultural era visto como ideologias culturalistas, ou como superestruturas próprias de ciclos históricos atrasados, enquanto a questão nacional era vista como uma etapa da revolução social.[57]

Pela primeira vez em regimes democráticos e nos moldes das mudanças que estão sendo analisadas neste artigo, o eixo articulador do nacional e do social são as dinâmicas indígenas. A ocorrência de novos movimentos indígenas na região, particularmente na Bolívia e no Equador, está apresentando novos problemas e desafios de uma democra-

[57] Exceção a esta orientação é a do pensamento de Mariategui com sua busca de inserção do indígena como um elemento crucial da mudança revolucionária.

cia mais pluralista e genuína. Será possível que as forças multiculturais, associadas a diversos movimentos indígenas, transformem os problemas descritos de representação e participação cidadã em novas formas de convivência intercultural que redundem em uma maior legitimidade do regime democrático?

A seguir, algumas destas novas orientações serão apresentadas em cada um dos casos estudados.

Bolívia

A respeito do tema indígena na Bolívia, os dados do Censo populacional de 1992 mostram que 25% dos bolivianos se consideram aymarás, 31% quéchuas, 6% pertencentes a outros grupos indígenas[58] e 38% se sentem parte de várias identidades. Estes dados revelam uma forte presença dos povos originários em espaços multiculturais. No entanto, não se trata necessariamente de uma generalização de identidades fechadas e excludentes. Assim, por exemplo, de acordo com a pesquisa realizada para o IDH da Bolívia de 2004, 64% dos aymará também se percebem como mestiços, da mesma forma que 89% dos quéchuas. Em média, 76% dos bolivianos sentem-se mestiços. E nas eleições de dezembro de 2005, pela primeira vez foi eleito para presidente um descendente de aymarás: Evo Morales, que manipula também os códigos mestiços.

Entre 1994 e 2005, foi notável o aumento dos conflitos na Bolívia, especialmente durante a gestão de Mesa. Os conflitos concentraram-se no eixo central dos "departamen-

[58] Os índices de uso da língua materna em cada um dos povos originários são menores que os indentificados pelo censo.

tos" de La Paz, Cochabamba e Santa Cruz, foram majoritariamente urbanos, ainda que tenham crescido os da área rural; foram predominantemente reivindicativos e identificaram o Estado e o "modelo neoliberal" como os principais opositores.[59]

A particularidade do caso boliviano é que tais conflitos foram se associando de forma crescente ao desenvolvimento de organizações sindicais de diversos tipos, que, de uma maneira ou de outra, foram incluindo não apenas reivindicações de injustiça nas relações interétnicas, como também propostas de mudança na ordem cultural a partir do desenvolvimento de valores e práticas das culturas andinas ou amazônicas. No centro destas postulações está a reivindicação da idéia de comunidade.

Estas orientações são mais fortes no interior da Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTCB), que defende claramente um nacionalismo indígena, da Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), que promove reivindicações indígenas a partir de uma ótica intercultural, e outras organizações de menor envergadura. Por outro lado, as orientações indígenas coexistem com outras reivindicações e orientações mais sociais ou de classe. Este é o caso das organizações sindicais de colonizadores, dos Movimientos Sin Tierra e da Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) da cidade de El Alto, e muito especialmente das federações de cocaleiros em Cochabamba

[59] Para uma visão estatística da conflituosidade sócio-trabalhista na Bolívia, ver OEA, *Subsecretaria de Asuntos políticos. Departamento de Prevención de crisis y misiones especiales*. La Paz, 2006.

e dos Yungas de La Paz.[60] A questão é como estes movimentos e atores socioculturais com orientações indígenas que reivindicam uma certa idéia de comunidade vinculam-se à democracia, e como esta pode ser favorecida pelo impulso cultural.[61]

Equador

No caso do Equador, segundo o censo de 2001, cerca de 7% da população identifica-se a si mesma como índia, mas a porcentagem que fala um idioma indígena alcançaria 14%. A maior proporção de indígenas estaria localizada na Serra, constituindo ao redor de três quartos da população dessa região. Os demais grupos indígenas estão dispersos na Amazônia equatoriana. O núcleo da organização social indígena, da mesma forma que na Bolívia e no Peru, é a organização comunitária geralmente composta por unidades familiares ampliadas e economicamente diversificadas.

Um dos fenômenos mais relevantes no longo processo de transição e exercício democrático no Equador é o surgimento de movimentos indígenas e sua crescente politização.

Em particular, Zamosc[62] afirma que o movimento indígena no Equador é dos mais organizados da América Lati-

[60] Para uma análise das características e lutas destes movimentos, ver: García, A.; Chávez, M. e Costas, P. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. Oxfam y Diakonia*. La Paz: Plural, 2004.

[61] O *Informe de Desarrollo Humano del PNUD Bolivia 2004. Informacionalismo e interculturalidad* verifica que as culturas quéchuas e tupi-guaranis são mais tolerantes e propensas a uma construção intercultural que as aymarás.

[62] Leon Zamosc faz uma importante análise sobre a trajetória deste movimento. Zamosc, *op. cit.*

na, e a sua origem remonta à década de oitenta, quando foi criada a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). As lutas que travou esta confederação na década de noventa transformaram o movimento em uma força poderosa, que, além de advogar pelas demandas indígenas, converte-se em líder da resistência ao neoliberalismo.

Em 1997, a CONAIE lançou o partido Pachakutik para participar da contenda eleitoral; três anos mais tarde, em meio a uma grave crise econômica e política, a CONAIE aliou-se aos militares liderados por Lino Gutiérrez para derrubar Mahuad e estabelecer com este último uma aliança política que a levou a ganhar as eleições desse ano.

Claramente se trata de um movimento que transcendeu as reivindicações sociais dos indígenas. Seu impacto atinge o modelo econômico, a política social e temas diretamente relacionados com a luta pelo poder político e o destino da democracia equatoriana.[63]

A recente experiência política equatoriana é um percurso enredado de idas e vindas por parte das diferentes forças no poder político para alcançar a estabilização financeira e aplicar as reformas estruturais. Pode-se afirmar que os diferentes governos reformistas partiam com legitimidade eleitoral, mas, na medida em que iam aplicando tais reformas, essa legitimidade se dissolvia, chegando a situações crônicas de crises de governabilidade com a conseqüente mudança de governo. Por sua vez, a oposição crescia e impedia

[63] Na atualidade existem mais de duas mil comunidades indígenas que funcionam como entidades auto-reguladas, baseadas na autoridade de suas assembléias. Zamosc, *op. cit.*

as reformas, mas geralmente não se transformava em força de governo e, se acontecia, voltava a reproduzir o círculo vicioso descrito.

A situação mais interessante produziu-se com a aliança entre Pachakutik e o Partido da Sociedad Patriótica impulsionado por Gutiérrez, que alcançou algum equilíbrio de poder. Porém, a situação foi se desgastando na medida em que Gutiérrez retomava o realismo reformista, o que suscitou o crescimento da oposição, a ruptura da aliança e a crise no próprio movimento indígena. Esse desgaste mostrou o caráter estrutural da crise no Equador, que aparentemente não se pode superar com soluções cesaristas ou meramente pragmáticas. A questão é como construir amplas coalizões que, respeitando a diversidade cultural, social e regional, incorporem medidas econômicas e políticas que reforcem a governabilidade democrática.

Nesse contexto, no Equador também são importantes politicamente os setores médios. Estes tiveram um papel preponderante na estabilidade política do país. A assim chamada "Rebelión de los Forajidos" começou em 13 de abril de 2005, quando o então presidente Lucio Gutiérrez chamou de "*forajidos*" os cidadãos que protestavam pacificamente contra ele. Em 25 de novembro de 2004, a maioria governamental no Congresso (o Partido Sociedad Patriótica de Gutiérrez, o PRE e o PRIAN) substituiu sete dos nove membros do Tribunal Constitucional. Dezenas de milhares de famílias começaram a sair às ruas, convocadas por correio eletrônico e telefonia celular. As manifestações dos "*forajidos*" prosseguiram. A maior delas aconteceu na noite de 19 de abril, quando mais de um milhão de pessoas se reuniu no parque de La Carolina e se

dirigiu para o Palácio do Governo para exigir a renúncia do presidente Gutiérrez.[64]

Peru

Segundo dados do Banco Mundial, quase a metade dos lares peruanos (48%) pode ser considerada indígena. A porcentagem corresponde aos lares "nos quais o chefe da família e/ou sua esposa têm pais ou avós que tenham tido língua materna indígena".[65] No país existem aproximadamente 72 grupos etno-lingüísticos, cujas origens remontam principalmente a culturas andinas e amazônicas, enquanto um complexo processo de interculturalidade entre população original e população procedente da Europa, da Ásia (especialmente chineses e japoneses) e da África resultou em uma forte presença mestiça.[66]

No entanto, apesar desta grande presença indígena na população, as manifestações e movimentos sociais vinculados a demandas de tipo étnico são fracos. Neste sentido,

[64] Disponível em: http://exteriores.libertaddigital.com/articulo.php/1276230020.

[65] Disponível em: http://web.worldbank.org. Ainda que nos últimos anos tenham ocorrido mudanças positivas em termos de participação da população indígena no consumo, segundo a mesma fonte, "mais de 55% das pessoas no decil mais baixo são indígenas, e somente 10% no decil mais alto". Isso mostra a desigualdade que afeta em particular a população de origem indígena. Um dado que reafirma o que foi dito é que enquanto 53% dos lares indígenas têm acesso a água potável e 30% a rede de esgotos, nos lares indígenas as porcentagens sobem para 66% e 53% para estes serviços. Isto está associado, em parte, ao fato de nas zonas rurais, onde o acesso aos serviços é em geral menor, a população indígena ser majoritária. No entanto, cabe esclarecer que atualmente mais de 70% da população no Peru é urbana.

[66] Disponível em: http://www.laneta.apc.org/rci/organinteg/coppip.html.

Carlos Iván Degregori questiona "por que não há até agora movimentos étnicos no Peru?" Para este autor o tema central reside no fato de que as demandas de tipo étnico-cultural foram superpostas por demandas de tipo classista.

A partir do século XIX, a identidade indígena foi adquirindo uma conotação de classe ao se associar à do camponês pobre. No século XX, as lutas desta população concentraram-se na recuperação de terras e no acesso à educação como caminho para "ingressar" numa cultura nacional de língua espanhola e acabar com o poder que os mestiços (*mistis*) exerciam como intermediários entre as elites "*criollas*" e os indígenas. Neste sentido, as lutas dos indígenas tinham conotação classista que não reivindicava a origem, mas sim a integração nos processos nacionais.

Durante grande parte do século XX, o Estado apresentou um discurso indigenista por meio do qual procurava integrar esta população à cultura nacional concebida de uma perspectiva homogeneizadora em torno do mestiço.[67] Várias medidas ao longo do século colocam em evidência esta intenção estatal. Assim, em 1920 foram reconhecidas constitucionalmente as comunidades indígenas, mas isso foi utilizado pelos indígenas mais para reivindicar seu direito a terra (isto é, da sua posição de classe) do que para canalizar demandas étnico-culturais. Outro marco fundamental foi a reforma agrária de 1969, precedida pela luta de

[67] "No entanto, num contexto de dominação oligárquica excludente e predomínio hispanista, o indigenismo desempenhou um papel progressista, e as políticas indigenistas estatais representaram o trânsito para novas formas de dominação mais modernas e hegemônicas". Degregori, C. I. (1999), "Pueblos indígenas y democracia en América Latina". Disponível em: http://www.cholonautas.edu.pe.

movimentos camponeses, agrupados em comunidades, sindicatos e federações, que entre 1958 e 1964 ocuparam centenas de milhares de hectares. No entanto, diferentemente de como isso se deu em outros países, os movimentos camponeses se revelaram limitados.[68]

Por outro lado, entre as medidas tomadas pelo governo do General Velasco (1968-1975), o termo "índio" foi substituído por "camponês" na linguagem oficial e "o quéchua foi reconhecido como idioma oficial". Entretanto, este reconhecimento não foi posto em prática não somente "por indolência governamental como também porque [aparentemente] a reivindicação lingüística não era prioritária na agenda das próprias populações quéchuas".[69] Assim, no período do governo nacional de Velasco foram incluídos assuntos vinculados ao plano étnico-cultural em âmbito nacional, mas não a partir de uma perspectiva de aceitação da diversidade, e sim de homogeneização cultural em esfera nacional.

Finalmente, a complexidade dos povos originais – fruto das migrações campo-cidade –, a recuperação de terras, a diversificação de organizações camponesas etc. não levaram a um fortalecimento de demandas étnico-culturais, mas sim de tipo classista. Assim, os discursos tanto dos dirigentes camponeses desde os anos 1960, como dos filhos jovens de migrantes que chegaram cidade, já com acesso a educação secundária e universitária, não se concentraram na reivindicação étnica. Neste sentido, Degregori considera que dois fatores teriam contribuído para isso: i) desde o século

[68] Degregori (1999), *op. cit.*, p.10.

[69] ibidem. p.11.

XIX, "*criollos*" e mestiços se apoderaram em grande medida do "capital simbólico" com o qual a população indígena poderia reconstruir sua identidade étnica[70]; ii) o marxismo no Peru seguia fortemente a linha maoísta camponesa, oferecendo aos indígenas camponeses um projeto político alternativo que não reivindicava sua identidade étnica; a forte presença desta ideologia no Magistério (no qual os jovens indígenas ingressavam) fez com que se difundisse entre esta população uma visão dogmática e autoritária da sociedade centrada nas contradições de classe.

A crise do Estado populista e da idéia de integração nacional homogênea nos últimos anos do século XX poderia ter aberto um espaço para a demanda étnico-cultural, que, no entanto, não se efetivou como tal porque da demanda pela terra ou pela educação, passou-se diretamente à demanda pela cidadania, mas sem um conteúdo que reivindicasse o caráter étnico.

O caso do Sendero Luminoso é particularmente ilustrativo, porque não se tratava de "violência indígena, mas principalmente, da violência de setores '*mistis*' provincianos que se sentiam oprimidos e discriminados pelas elites '*criollas*' de Lima, e que ao mesmo tempo se sentiam superiores aos camponeses indígenas por sua educação. A violência do Sendero Luminoso contra o camponês andino,

70 Isso porque em resposta a uma "apropriação por parte da elite '*criolla*' da tradição inca-imperial, deixando aos quéchuas e aymarás de carne e osso a tradição indígena-servil", e para competir com a elite, "setores de mestiços apropriaram-se de maneira muito mais decidida da herança inca-imperial, e também da tradição indígena comunitária", que teria sido incorporada pelo Estado inclusive antes do governo de Velasco. ibidem p.12.

especialmente quéchua, e contra os asháninkas da Amazônia, teria então como pano de fundo o desprezo étnico que os '*mistis*' tradicionais sentiam pelos índios" (Coronel, 1996).[71]

Seria então possível concluir que os processos de mestiçagem associados a uma visão que favoreceu as demandas de classe sem reivindicar a origem étnica explicariam em grande medida a debilidade do movimento indígena no Peru? Uma hipótese alternativa é que os níveis de discriminação ao índio eram tão fortes que estes assumiam suas demandas de maneira parcial e subordinada a temas sociais. Entretanto, isto não nega a persistência de discriminação racial de origem colonial e traz à tona a possibilidade de emergência de movimentos sociais étnicos também no Peru.

De qualquer maneira, fica claro que nos países andinos meridionais continua pendente a necessidade de articulação entre reforma social e pluralismo democrático, a qual, sem dúvida, continua sendo um dos principais fatores da liberdade e do desenvolvimento.

Referência Bibliográfica

Abad, G. "El largo camino hacia nuestra democracia: Ecuador 1978-2004". Em ODYSEA. *25 años de democracia en Ecuador (1979-2004)*. Quito: El Conejo, 2004.

Achard, D. *et al. Perú. Coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo.* Relatório elaborado na ocasião do PAPEP, 2005.

Ballón, E. *Los conflictos sociales en la coyuntura*. Documento elaborado para o PAPEP Peru, 2004.

[71] Coronel, J. "Violencia política y respuestas campesinas en Huanta". Em: Degregori, C. I. (ed.) *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Ayacucho: IEP/UNSCH, 1996,

Calderón, F. (coord.) "¿Es sostenible la globalización en América Latina?". *Debates con Manuel Castells*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica-PNUD Bolivia, 2003.

Calderón, F. e Dandler, J. (comp.) *Bolivia:* La fuerza histórica del campesinado. La Paz: CERES, 1982.

Calderón, F. e Gamarra, E. "Crisis y reforma de los partidos políticos en Bolivia". *Cuaderno de Futuro 19. Informe de Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD, 2004.

Castells, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volumes I, II e III. Madrid: Alianza, 1996-1997.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: UN-CEPAL, 2005.

______ Base de Estadísticas e Indicadores Sociales. Disponível em: http://websie.eclac.cl/sisgen/badeinso.asp, 2006.

CNE *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional*. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana, 2004.

Coronel, J. "Violencia política y respuestas campesinas en Huanta". Em: Degregori, C. I. (ed.). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Ayacucho: IEP/UNSCH, 1996.

Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile. Disponível em: http://www.latinobarometro.org, 2005.

Corte Nacional Electoral. Disponível em: http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx, 2006.

Cotler, J. *Claves, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

Degregori, C. I. "Pueblos indígenas y democracia en América Latina". Disponível em: *http://www.cholonautas.edu.pe,*1999.

Figueroa, A. *Desarrollo económico y ciudadanía en América Latina.* Trabalho apresentado no seminário "Estrategias para el Fortalecimiento de la Ciudadanía Social", el 14-16 de septiembre de 2005. PNUD, Buenos Aires, 2005.

García, A.; Chávez, M. y Costas, P. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. Oxfam y Diakonia*. La Paz: Plural, 2004.

González, L. E. *Perú. Coyuntura política y escenarios de corto y mediano plazo*. Relatório elaborado na ocasião do PAPEP, 2005.

Hall, G. y Patrinos, H. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. En prensa, 2005.

Harris, O.; Larson, B. y Tandeter, E. (comp.) *La participación indígena en los mercados surandinos*. La Paz: CERES, 1987.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance-IDEA. Disponível em: http://www.idea.int/vt/index.cfm, 2006.

Jurado Nacional Electoral. Disponível em: http://www.jne.gob.pe, 2006.

Lauer, M. *Los medios en la coyuntura peruana 2004-2006*. Relatório elaborado na ocasião do PAPEP, 2004.

Mainwaring, S. y Jones, M. P. "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". *Party Politics*, vol.9, n.2., Londres, 2003.

Manrique, N. "Democracia y nación. La promesa pendiente". *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD Perú, 2006.

ODYSEA. *25 años de Democracia en Ecuador (1979-2004).* Quito: El Conejo, 2005.

OEA. *Subsecretaria de Asunto Políticos. Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales.* La Paz, 2006.

Pachano, S. "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002". *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio.* Seminário regional "Situación actual de los partidos políticos de la Región Andina", el 25 y 26 de mayo de 2004. Lima: IDEA, 2004.

Partido Aprista Peruano. Plan de Gobierno 2006-2011. Disponível em: http://www.apraconaplanes.org/doc/PLANPAP.pdf, 2006.

PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004.

PNUD Bolivia. *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*. La Paz: Plural, 2004.

PNUD Bolivia. *La economía más allá del gas*. *Informe temático sobre desarrollo humano.* La Paz: PNUD, 2005.

PNUD Perú. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD, 2005.

Rostworowski, M. *Historia del Tahuantinsuyu*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2ª edición, 1988.

Seligson, M. A. *Auditorias sobre la democracia en Bolivia y en Ecuador 2004*. Disponível em: http://sitemason.vanderbilt.edu/psci/seligson/all, 2004.

Szmukler, A. *Cultura política, desarrollo y democracia: un análisis exploratorio sobre la desigualdad en la región andina* (mimeografado), 2005.

Tanaka, M. "Situación y perspectiva de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio.* Seminário regional "Situación actual de los partidos políticos de la Región Andina", el 25 y 26 de mayo de 2004. Lima: IDEA, 2004.

Tanaka, M. y Barrantes, R. "Aportes para la gobernabilidad democrática en el Perú. Los desafíos inmediatos". *La democracia en el Perú. Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD Perú, 2006.

Tapia, C. *Coyuntura política: la protesta social y el neo-senderismo*. Documento elaborado para o PAPEP Perú, 2004.

UNDP. *Human Development Report 1998. Consumption for Human Development*. New York: Oxford University Press, 1998.

UNDP. *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. New York: Hoeschtetter Printing Co., 2005.

Unión por el Perú. Plan de gobierno 2006-2011. Disponível em: http://www.partidoupp.org/La_Gran_Transformacion.pdf, 2006.

Vega, J. E. *La nueva Corte Suprema de Justicia en Ecuador. Percepciones y escenarios prospectivos de su instalación*. Documento elaborado para o PAPEP Ecuador, 2005.

Zamosc, L. "The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador". *Latin American Politics and Society*. Em impressão.

A sociedade civil na Venezuela: Tendências atuais

(1999-2006)

Francine Jácome[1]

Introdução

Entre 1958 e 1998, a sociedade civil na Venezuela havia transitado basicamente por duas etapas (García-Guadilla, 2003). A primeira, entre 1958 e finais da década de setenta, caracterizada pela formação de organizações e movimentos sociais autônomos que, a partir dos anos oitenta, deu passagem a uma nova fase de consolidação e diversificação das organizações da sociedade civil (OSC) dos anos oitenta até 1998. Na primeira, viu-se um desenvolvimento do ati-

[1] Diretora executiva do Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).

vismo nos bairros populares, centralizado em aspectos culturais, com grupos religiosos, grupos de teatro e jornais comunitários, paralelamente às lutas vicinais (Antillano, 2005). Na segunda, o processo de descentralização iniciado em 1989 desempenhou um papel importante, já que surgiram organizações relacionadas a algumas das competências que se transferiam para o âmbito local, tais como saúde, habitação, água, esportes, entre outras (Marcareño, 2005). Até fins dos oitenta, produziu-se uma maior mobilização de protesto nos setores populares pela falta de água, aumento de passagens e problemas de infra-estrutura que desembocariam no "Caracazo" de 1989 (Antillano, 2005). Da mesma maneira, entre 1991 e 1993 funcionou a Asamblea de Barrios de Caracas, que se converteu em espaço de debate e de cooperação em torno da regulamentação da posse da terra, reabilitação física dos bairros, propostas de gestão conjunta do serviço de água e autogoverno local (Antillano, 2005).

Em fevereiro de 1999, Hugo Chávez toma posse como novo presidente e inicia uma série de mudanças no cenário da chamada "revolución bolivariana", as quais causarão impactos não somente econômicos e políticos como também sobre o vasto e heterogêneo espaço que é a sociedade civil venezuelana. Estas mudanças conduzirão a um processo que se caracteriza por uma maior diversificação, não somente em relação às temáticas que as OSC abordam, mas também pelo impacto que terá a crescente conflituosidade política que levou a uma fragmentação ainda maior deste espaço.

No entanto, antes de apresentar as principais características e tendências que se desenvolveram neste espaço durante este período, é necessário fazer breves considerações de ordem conceitual. Neste caso, a polarização e a confli-

tuosidade política que vive o país levou a que certos analistas menosprezassem o conceito de sociedade civil, associando-o unicamente àquelas organizações e manifestações que se opõem ao governo. Perante isso, neste trabalho retomam-se três colocações que Bernardo Sorj (2005) fez sobre as principais características da sociedade civil. Em primeiro lugar, que esta é diversa e dinâmica, razão pela qual não pode haver um modelo universal. Parte-se de reconhecer que existe uma ampla variedade de sociedades civis cuja composição depende em grande medida das dinâmicas sociopolíticas nas quais se inserem. Neste sentido, é um espaço em que se expressam os conflitos e controvérsias da sociedade, e a pluralidade de atores, iniciativas e temáticas impossibilita que possa atuar como um partido político, porque não há **um** projeto, **uma** proposta de poder ou **uma** estratégia (Darcy de Oliveira, 2005).

Em segundo lugar, que está constituída por uma diversidade de grupos de atores ou indivíduos que interagem em espaços públicos e que surgem como uma alternativa às formas tradicionais de representação política, fundamentalmente os partidos, pelo que representam interesses diversos da cidadania. Por último, que está sujeita a um processo em andamento que se dirige para a construção de valores coletivos para que a cidadania possa influir mais, através de sua participação em espaços públicos.

Em função disso, Miguel Darcy de Oliveira (2005) sustenta que a crescente desconfiança mútua que existe entre a cidadania e as instituições políticas está conduzindo a uma crise de legitimidade que traz como resultado uma nova onda de lideranças autoritárias e populistas que podem por em perigo os processos democráticos. Afirma que é um pro-

cesso incerto e inacabado de desenvolvimento de uma cultura cívica de participação. Liberdade, autonomia e diversidade são os eixos fundamentais de uma sociedade civil que se fortalece e se caracteriza por sua diversidade, posto que "o poder da sociedade civil é de uma natureza *soft*. Não é o decidir ou impor, mas sim o de experimentar, inovar, denunciar, propor, persuadir e influir." (p.2)

Da mesma maneira, neste processo de construção, os integrantes da sociedade civil enfrentam múltiplos desafios (Sorj, 2005). Em primeiro lugar, a concentração, consolidação e profissionalização dos recursos financeiros e humanos em um grupo reduzido, o que dificulta que surjam novas OSC e que as menores consigam sobreviver. Em segundo lugar, o fato de que existe muito pouco debate entre as OSC, o que dificulta, por um lado, explicitar as diferenças e conflitos e, por outro, formar alianças para a cooperação. Em terceiro, o predomínio de relações de concorrência em lugar da complementaridade que se obtém ao compreender as dinâmicas e desafios dos diferentes grupos. Assim, também há debilidade quanto à prestação de contas, transparência, participação, acompanhamento e avaliação de suas próprias atividades. Faz-se necessário também reduzir a dependência das OSC do Sul com relação às agendas do Norte, para que se possa manter a autonomia e reforçar o pensamento criativo, sendo, portanto necessário potencializar a pesquisa nacional, para que não seja dependente das análises e projetos de política do Norte. Em sexto lugar, é preciso fomentar a interação entre as OSC, a cidadania e os partidos políticos, e que todos se integrem no debate sobre políticas nacionais, contribuindo, assim, para o fortalecimento do sistema democrático. Por último, é imperati-

vo o estabelecimento de relações entre diferentes grupos (*networking*) e a participação no sistema internacional.

No caso venezuelano, é evidente que o processo de mudanças que se inicia em 1999 e a conflituosidade e polarização política que desencadeia terão importantes impactos sobre este espaço chamado sociedade civil. Neste sentido, este trabalho procura apresentar um primeiro diagnóstico sobre as principais tendências que se desenvolveram, e baseado nisso, identificar os principais aprendizados e desafios que as OSC do país enfrentam.

No quadro desta conjuntura histórica (1999-2006), pode-se postular que ditas tendências da sociedade civil passaram por três etapas. A primeira, iniciada em 1999 e ainda em processo de construção, que gira em torno da discussão sobre um novo cenário constitucional que aprofundaria a participação da sociedade civil, no princípio da qual havia uma esperança generalizada de que o país fosse rumo a mudanças importantes. Uma vez aprovada a nova carta magna, começa a elaboração de um cenário legal que permitirá colocá-la em prática. Uma segunda, entre 2002 e agosto de 2004, em um clima crescente de polarização e conflito político, produz-se uma intensa mobilização cidadã, surgem novos agrupamentos e desenvolve-se um alto grau de participação no debate político. Os resultados do Referéndum Revocatorio Presidencial (RRP) levado a efeito em agosto de 2004 marcaram o fim desta etapa.

Uma terceira, que abrange os últimos dois anos, caracterizou-se pela dispersão, desmobilização e fragmentação dos setores opositores, enquanto nas OSC associadas ao setor oficial garantiram-se os programas assistencialistas, centralizados no Poder Executivo e nos mecanismos im-

plementados pelo governo para a participação dos setores populares. Em função destas tendências, o presente trabalho tem a finalidade de analisar cada uma destas etapas para culminar na identificação dos principais desafios que enfrentam os diferentes setores da sociedade civil venezuelana.

Constituição de 1999 e normativos legais: Construção da democracia participativa e protagonista

Historicamente (Álvarez, 2003), as demandas por uma maior participação cidadã não se iniciam com o atual governo e seu processo "revolucionário", mas vêm avançando desde a década de oitenta, quando uma série de OSC estabeleceu demandas em torno da necessidade de "despartidarizar" o sistema eleitoral e introduzir a eleição uni-nominal. Como resultado destas pressões de inovação, ainda que sem muita vontade política real, foi instaurada a Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) em 1984, e em 1989 foi iniciado o processo de descentralização que buscava fomentar uma maior participação nos âmbitos locais.

Na década de noventa continuaram as pressões e foram feitas propostas para fortalecer os governos locais e os mecanismos de participação, inclusive destacando-se a necessidade de introduzir as figuras de referendos consultivos e aprobatórios. No entanto, mostrando sua miopia, a elite política não avançou com elas, o que trouxe como conseqüência um crescente sentimento antipartidário e de decepção com o sistema político vigente. Equivocadamente, a culpa foi atribuída à democracia representativa e não à forma pela qual os partidos estavam implementando a democracia. Não foram ouvidas as demandas por uma maior participação.

Como resposta, uma das primeiras atitudes tomadas pela liderança que subiu ao poder em 1999 foi colocar em andamento o processo que culminará na aprovação da Constituição de 1999. A seguir, sob a égide dela, procede-se até os dias de hoje à formulação de uma nova estrutura legal que permita implementar o previsto na nova carta magna, que inclui a Ley de Participación Ciudadana, aprovada em primeira instância em 2001 e que ainda espera por sua discussão definitiva; as leis referentes aos Consejos Estadales y Locales de Planificación de Políticas Públicas, aprovadas em 2002; a Ley de Consejos Comunales de 2006, bem como a Ley de Cooperación Internacional, aprovada em primeira instância em junho de 2006 e que espera por sua sanção definitiva. Tudo isso faz parte de uma nova normatização legal que terá impactos importantes sobre os diferentes setores da sociedade civil venezuelana.

A Constituição de 1999

Em relação à participação das OSC no processo de formulação desta constituição, cabe destacar três aspectos. Em primeiro lugar, no que se refere à sua mobilização em função do primeiro chamado para um referendo que aprovasse a convocação de uma Asamblea Nacional Constituyente (ANC)[2], do qual participou 37,6% do eleitorado, e depois na seleção de seus membros, na qual houve uma abstenção de 53,7%. Em segundo lugar, sua presença na discussão sobre

[2] Esta figura não estava prevista na Constituição de 1961 nem na norma legal vigente naquele momento. Sua convocação foi possível graças a uma decisão da então Corte Suprema de Justicia, estabelecendo que o povo era titular do poder e, portanto, que ele deveria decidir sobre a sua realização.

os conteúdos da nova carta magna, que se desenvolveu no espaço de pouco mais de três meses e no qual o setor oficial contou com 98% dos constituintes. Por último, seus conteúdos no que se refere à concepção de sua participação e aos mecanismos criados para ela, que foram aceitos em Referendum Aprobatório efetuado em dezembro de 1999, do qual 44,5% dos eleitores participaram.

Quanto à mobilização em função dos passos iniciais para a convocatória da ANC, assinala-se que um dos principais debates foi sobre o tipo de participação que a sociedade civil deveria ter (Gómez, 2005). Basicamente perfilaram-se duas posturas. A primeira sustentava que seu papel deveria concentrar-se no campo dos subsídios externos, através de propostas para o debate, da difusão da discussão e da influência por meio da persuasão e da pressão. Por outro lado, havia os que sustentavam que era uma oportunidade ideal para que a sociedade participasse mais ativamente, fosse através da postulação direta de candidatos da sociedade civil, fosse através do respaldo a candidatos que se apresentavam por iniciativa própria. Não houve consenso, e a maioria dos candidatos apoiados pelas OSC não foram eleitos.

Estima-se que a participação das OSC na discussão sobre os conteúdos da nova carta magna foi ampla e efetiva. Implementaram-se diversos mecanismos para sua participação (García-Guadilla, 2003; Gómez, 2005), como seminários, oficinas, consultas, recepção de propostas, comissões, depoimentos na mídia e mesas de diálogo, dos quais participou uma ampla gama de organizações, que geraram uma série de recomendações heterogêneas. Aproximadamente 48% das OSC participaram de algum tipo de rede formal ou informal durante esse processo, e calcula-se que das

624 propostas formuladas através das mesas organizadas pela Asociación de Organizaciones de la Sociedad Civil (Sinergia)[3], mais de 50% foram incorporadas (García-Guadilla, 2003). Entre seus êxitos inclui-se também o fato de que este processo "revelou como a heterogeneidade da sociedade civil e a diversidade de interesses não impediram a cooperação e a solidariedade interorganizacional [sic]." (García-Guadilla, 2003, p.242). No entanto, também se percebeu (Gómez, 2005) que a pressa com a qual foi elaborada não permitiu um amplo debate sobre seus conteúdos.

No que se refere aos conteúdos da Constituição de 1999 e aos novos mecanismos previstos para fomentar a participação cidadã, cabe destacar que, diferentemente da Constituição de 1961, na qual os partidos eram reconhecidos como os canais fundamentais de participação política – ainda que não fossem os únicos –, na de 1999 simplesmente desapareceram (Álvarez, 2003). Neste sentido, "não só perderam o reconhecimento da natureza jurídica concedida pela ordem constitucional anterior, como sequer foram mencionados" (p.194). Em lugar disso, outorga-se ao "poder soberano" um papel predominante e se estabelece a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade, inclusive nas áreas de segurança e defesa. Neste sentido, procura-se ampliar a participação da cidadania não somente no âmbito político como também no econômico e social, assim como incorporá-la às fases da formulação, execução, avaliação e controle das políticas públicas.

[3] Formada em 1997 como um movimento de organizações que busca coordenar e fortalecer as atividades das OSC (Gómez, 2005). Para informação adicional, ver: http://www.sinergia.org.ve.

É evidente a intenção de eliminação partidária e do estabelecimento de mecanismos formais para a participação da sociedade civil, pelo fato de que foram incluídos os comitês de postulações e uma série de mecanismos de participação "protagonista" (artigos 70-74), tanto no âmbito político como no socioeconômico. Com isso, buscava-se superar a democracia representativa, estabelecendo o que López (2005) chamou de uma democracia de cunho novo, orientada a ir além das liberdades civis e políticas para privilegiar a igualdade social.

Os comitês de postulações têm o objetivo de permitir a participação da sociedade civil na eleição, por parte da Asamblea Nacional (AN), dos membros do Consejo Nacional Electoral (CNE), do Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) e do Poder Ciudadano (fiscal, controlador e defensor do povo). Estabelece-se que esses comitês, cujos membros são escolhidos pela AN, revisem as credenciais dos postulantes e, depois de "ouvir a comunidade", apresentem uma primeira lista de selecionados ao Poder Ciudadano, o qual faz uma segunda pré-seleção a ser apresentada à AN, que se encarrega das nomeações finais.

No entanto, na prática este mecanismo de participação foi violado. Em primeira instância, no período 1999-2000, sob o pretexto da "transitoriedade"[4] não se cumpriu com o estabelecido. Além disso, o "Congresillo" elaborou uma

[4] Depois de promulgada a Constituição de 1999, e posto que não haviam sido constituídas as novas estruturas, o presidente Chávez escolheu um grupo de membros da ANC para formar um corpo legislativo que normatizaria a transição entre uma constituição e a outra. Durante 2000 foram realizadas eleições para "re-legitimar" os poderes, incluindo a reeleição presidencial.

definição de sociedade civil na qual se excluíam aquelas organizações que haviam recebido financiamento do estrangeiro, e por isso eram excluídas dos comitês. Mais adiante foi apresentado um projeto de lei no qual se delimitavam claramente os diferentes setores da sociedade que estariam incluídos nesses comitês, porém, com os votos de AD, MAS, MVR e Proyecto Venezuela, decidiu-se que seriam os deputados que elegeriam os membros. Limitando ainda mais a participação da sociedade civil, a AN decidiu que os comitês de postulações seriam integrados por uma maioria de membros de seu próprio quadro e uma minoria de representantes da sociedade civil.

Diante desta situação, em 2002, a Asociación Civil Queremos Elegir coletou as assinaturas requeridas para introduzir junto à AN um projeto de lei por iniciativa popular, prevista na nova constituição, com a finalidade de apresentar propostas para a reforma parcial da Ley Orgánica del Poder Ciudadano, na qual se estavam incluídas definições sobre a formação destes comitês. Essa iniciativa não obteve resposta nos últimos quatro anos, e foram desobedecidos os regulamentos que estabelecem que, se não fosse discutida durante dois períodos legislativos – os quais já passaram –, deveria ser submetida a referendo para aprovação.

Igualmente, foi estabelecida uma série de mecanismos de participação, entre os quais se destacam:

Quadro 1

Constituição de 1999: mecanismos de participação
Eleição de cargos públicos.
Referendos consultivo, revogatório, aprobatório e ab-rogatório.
Iniciativas legislativas, de reforma constitucional e de convocatórias à Assembléia Constituinte.
Julgamentos abertos.
Assembléias de Cidadãos.
Autogestão e co-gestão.
Cooperativas e outras formas associativas.

No que diz respeito à importância dos novos mecanismos, também foram discutidas as possíveis repercussões que possam ter sobre a governabilidade democrática, especialmente em função da desestabilidade que pode gerar a interrupção dos mandatos. Além disso, como pontua Gómez (2005), estes podem levar a dois tipos de processos. Em primeiro lugar, um que fortaleça as OSC por meio de sua participação ativa e de assumir suas responsabilidades na vida pública; mas também pode levar a que estas se convertam em atores subordinados à liderança dominante através do controle vertical de suas agendas e atividades.

Em função do fato de que estes mecanismos foram gerados com a finalidade de adiantar a democracia participativa e protagonista, também se levou a cabo um debate no seio da sociedade civil sobre sua definição (García-Guadilla, 2003). Por um lado, existem posturas entre as OSC que as contrapõem à democracia representativa e propõem uma relação mais direta na tomada de decisões e, por outro lado, uma perspectiva que considera que ela é um complemento

da democracia representativa, pelo que a participação deve ser implementada por meio de organizações sociais que tenham personalidade jurídica.

O novo cenário legal (2001-2006)

A primeira regulamentação legal, discutida com a finalidade de iniciar a execução do previsto na Constituição com respeito a estes mecanismos foi a Ley de Participación Ciudadana, cuja primeira discussão foi realizada em 2001. Ela regulamentava fundamentalmente os novos mecanismos de participação política, e espera-se por sua segunda discussão para que seja sancionada. Em meados de 2006 foi retomada com a finalidade, segundo o presidente da Comisión de Participación Ciudadana da AN (Caione, 2006), de oferecer uma estrutura legal que assegure os mecanismos de participação assinalados anteriormente, e fortalecer tanto o poder popular como a democracia protagonista e participativa. Neste sentido, o deputado sustenta que sua segunda versão se diferencia da anterior em vários aspectos. Acrescenta-se uma ampla gama de espaços de participação tanto políticos como sociais, incluindo os recentemente criados Consejos Comunales, já que a versão anterior somente se referia aos processos referendários. Assim, também se incorporam dois novos elementos que são a figura das "redes de redes", que promovem a articulação dos Concejos Comunales, bem como a constituição de bancos comunitários que receberão e administrarão os recursos do Fondo Nacional de los Concejos Comunales.

A partir de 2002, a AN se arrogou a instrumentar o fortalecimento da participação local; para tanto, aprovou a Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública (2002), a

Ley de los Concejos Estadales de Planificación e Coordinación de Políticas Públicas (2002), e a Ley Especial de los Concejos Comunales de 2006. Além disso, o Poder Executivo, por meio do Decreto Nº. 2.356 de 9 de abril de 2002, criou a Comisión Presidencial para el Fortalecimiento de la Instrumentación, Seguimiento y Evaluación de los CLPP. Estas novas regulamentações buscam o estabelecimento de mecanismos formais para a participação das organizações sociais comunitárias no planejamento dos projetos municipais. Sua regulamentação agrega a perspectiva de que os espaços locais devem ser o centro de participação, e que a partir deles, a cidadania pode se tornar presente em todo o processo, que vai desde a formulação até a avaliação de políticas públicas.

Com relação aos CLPP, a correspondente legislação estabelece sua estrutura e funcionamento (Maingon, 2005). Eles são presididos pelo prefeito e deles participam os vereadores, presidentes das Juntas Paroquiais, representantes de organizações de vizinhos e outros da sociedade organizada, eleitos nas assembléias de cidadãos da comunidade ou do setor. Entre suas funções encontra-se a formulação do plano de desenvolvimento municipal, conjuntamente com a máxima autoridade local, assim como a coordenação e cooperação na definição e execução de políticas públicas. Outorga-se a eles um papel importante no controle e avaliação não somente da implementação das políticas públicas como também com relação aos serviços prestados no município. As comunidades organizadas formulam os projetos que atendem suas necessidades e, uma vez aprovados em assembléia, são apresentados aos CLPP.

Está previsto na regulamentação legal que estes, junto com outras instâncias estatais, deverão constituir os

Concejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, os quais ao mesmo tempo farão parte do Consejo Federal de Gobierno. Este último será presidido pelo vice-presidente e incluirá os ministros, governadores, um representante de cada município e membros da sociedade civil organizada. Até esta data não foi instrumentalizado e questiona-se sua viabilidade, já que seria integrado por mais de 300 pessoas[5], como é o caso dos Concejos Estadales, constituídos em alguns casos por até 60 representantes (Mascareño, 2005).

A Ley Especial de los Concejos Comunales, recentemente sancionada, cria essa instância com a finalidade de promover a participação dos diferentes agrupamentos que existem nas comunidades para que possam determinar suas principais necessidades e formular projetos para solucioná-las. Os recursos para executá-los provêm de instâncias nacionais, regionais ou locais, ainda que estabeleça a criação do Fondo Nacional de los Concejos Comunales, subordinado ao ministério das Finanças, o órgão que tramitaria os financiamentos e cujos membros são nomeados pelo presidente da República. Os Concejos Comunales (CC) obtêm sua personalidade jurídica ao registrar-se na Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, cujos membros também são nomeados pelo presidente da República.

Entre os objetivos desta Comissão estão o de "orientar, coordenar e avaliar o desenvolvimento dos Concejos Comunales em nível nacional, regional e local", assim como decidir os projetos que serão financiados pelo Fundo e, se necessário, criar grupos promotores externos à comunida-

[5] No país existem 334 prefeitos e 23 governadores.

de para que impulsionem essas organizações – o que levou algumas delas a efetivar membros da Fuerza Armada Nacional para assumir esta tarefa. Da mesma forma, esta Comissão se encarrega de designar os membros das Comissões Regionais e Locais do Poder Popular. Além disso, os CC recebem apoio do governo central através do Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social, que pretende instalar aproximadamente 50.000 deles no país.

Esta lei aboliu o artigo 8° da Ley de los CLPP, que lhes outorgava a autoridade para promover a criação de conselhos paroquiais e comunitários. Neste sentido, acredita-se que uma instituição paralela pode estar sendo criada, e que isso deverá aumentar os atritos e concorrência entre os CC e os CLPP. Além disso, a relação direta que se está estabelecendo entre o Poder Executivo e as comunidades leva a acreditar (Maingon, 2005; Mascareño, 2005) que na prática está ocorrendo um processo de profunda recentralização do poder.

Outras limitações foram percebidas (Maingon, 2005; Mascareño, 2005) no início das atividades deste tipo de organizações, como a representação recair geralmente nos grupos mais coesos e não necessariamente entre os membros das comunidades. Há uma tendência por parte dos governos locais a pressionar para que sejam eleitos aqueles que darão continuidade a seus planos e não necessariamente aos da comunidade, o que conduz à cooptação da liderança social. E, ainda, que uma excessiva influência do Poder Executivo, especialmente do Ministerio de Planificación y Desarrollo, está tirando autonomia das autoridades locais. Portanto, persistem os questionamentos a respeito da transparência das eleições, como também sobre a legitimidade e **representatividade** dos eleitos. Concluindo, "quando a so-

ciedade civil converte-se em uma categoria jurídico-constitucional, passa-se a uma dimensão política diferente, e surge, então, a inquietação de quem é que a representa, ou a pergunta: quem são vocês para representá-la?" (Patruyo apud Maingon, 2005, p.545).

Em junho de 2006, o Comité Permanente de Política Exterior da AN apresentou para sua primeira discussão o Proyecto Ley de Cooperación Internacional. Este procura criar uma regulamentação não somente para a cooperação do governo da Venezuela com o exterior, como também para por em prática um controle das atividades de OSC, tanto nacionais como estrangeiras, que desenvolvem atividades no país. Em primeiro lugar, estabelece a criação do Sistema Integrado de Registro de organizações não governamentais, em que deverão se inscrever obrigatoriamente todas as organizações, tanto nacionais quanto internacionais. Do mesmo modo, estabelece o Fondo para la Cooperación y Asistencia Internacional, no qual se concentrarão todos os recursos públicos e privados que entram no país para a cooperação, e que será o órgão que os distribuirá de acordo com as prioridades estabelecidas.[6] Será o Poder Executivo que controlará e regulamentará estes instrumentos. Estabelece-se também a obrigatoriedade de informar os órgãos do governo sobre todas as atividades e programas que se desenvolvem, bem como a prestação de contas sobre a utilização dos recursos financeiros.

Essa proposta trouxe grande preocupação a importantes setores da sociedade civil, por ser vista como um instru-

[6] A defesa dos direitos humanos, eleitorais e civis em geral não está incluída, nem temas relacionados ao fortalecimento da democracia.

mento que busca, em primeiro lugar, o controle sobre as atividades e a dependência em relação ao Poder Executivo, assim como a extinção de muitas organizações que não poderão ter acesso aos recursos necessários para seu funcionamento, por estarem vinculados ao governo. Existe mobilização em torno deste tema, e foi solicitado que se formalizasse um espaço de diálogo no qual pudessem se reunir os representantes das OSC e os membros do Comitê da AN[7] – sem que esta tenha recebido resposta.

Portanto, como se pode notar, esta etapa de formulação de novas regulamentações legais para a participação da sociedade civil é um processo que se encontra ainda em construção, e que gerou um debate em relação a seus futuros impactos, sem conseguir se afastar da confrontação política.

Polarização, fragmentação e mobilização

Depois do processo constituinte, a dinâmica política tornou-se cada vez mais conflituosa, e a crescente polarização conduziu a uma maior diversificação das organizações e do movimento, bem como a uma clara diferenciação ideológica que marcou seu papel perante o Estado. A partir de 2001, diante das críticas que vão surgindo diante de determinadas políticas do governo, começa a se produzir uma tensão crescente, que atinge ponto culminante em dezembro, quando o presidente da República, graças aos poderes extraordinários concedidos pelo Parlamento, anuncia 49 decretos-lei,

[7] A atual AN é formada exclusivamente por membros dos partidos oficiais, já que a maior parte dos partidos políticos de oposição se retirou da contenda eleitoral de dezembro de 2005.

entre os quais se incluem vários que alguns atores consideravam violar a liberdade e a propriedade privada, especialmente a nova Lei de Terras. A negativa do governo em dialogar com os interessados fez com que os empresários organizados em Fedecámaras, com o apoio da Confederación de Trabajadores de Venezuela, convocassem a primeira greve nacional contra o governo, acatada por amplos setores.

Desde o início de 2002, começam a ocorrer mobilizações e protestos massivos de rua, tanto por parte da oposição como do setor oficial. Realiza-se a greve de Petróleos de Venezuela (PDVSA) em abril; o presidente da República, em seu programa dominical, anuncia a demissão dos trabalhadores, o que leva a uma greve geral e a uma mobilização ativa para apoiar os trabalhadores petroleiros. Produz-se o golpe e o contra-golpe de abril. Diante da violência crescente, 25 partidos políticos e 21 OSC (Gómez, 2005) decidem criar um espaço de diálogo, a Coordinadora Democrática, com a finalidade de definir uma Rota Democrática para enfrentar o conflito. No entanto, diante do aumento da violência e da confrontação, tanto governo como oposição concordam em dialogar na Mesa de Negociación y Acuerdos, mediada pela OEA, o Centro Carter e o PNUD. Entretanto, isso não impede a declaração de uma nova greve geral e petroleira, considerada como sabotagem petroleira pelo governo, que começa em dezembro de 2002 e atinge o auge no princípio de fevereiro de 2003. Os setores que apóiam o setor oficial também intervêm ativamente em mobilizações e manifestações de rua em defesa do governo.

Partindo da oposição, dá-se início à ativação dos mecanismos previstos na Constituição de 1999 e procede-se a uma primeira coleta de assinaturas para solicitar a convocação de

um referendo consultivo para determinar se o presidente deveria ou não continuar seu mandato. As assinaturas foram recusadas pelo órgão eleitoral, mas, no final de maio, chegou-se a um acordo na Mesa de Negociação para ativar o Referéndum Revocatorio Presidencial, previsto também na nova carta magna. Seu processo de convocação, realizado com muitos tropeços e sob a observação da OEA e do Centro Carter, desenvolveu-se entre junho de 2003 e agosto de 2004.

Segundo os números de um estudo realizado por CISOR em 1998, naquele momento, o amplo espectro da sociedade civil venezuelana era formado por mais de 25.000 organizações (Gómez, 2005).

Quadro 2

Distribuição de organizações da sociedade civil (1998)

Áreas temáticas	Quantidade
Cultura e recreação	2.455
Educação e pesquisa	1.297
Saúde	475
Serviços sociais	1.135
Ambiente	231
Habitação	5.500
Desenvolvimento econômico, social e comunitário (cooperativas, associações de moradores e organizações comunitárias de habitação)	4.227
Leis, defesa e promoção de direitos, associações de pais e representantes	9.682
Intermediárias filantrópicas	315
Religiosas	1.606
Empresariais, profissionais, sindicatos e agremiações	1.932

Fonte: Gómez, Luis (2005).

Quais foram os impactos sobre a sociedade civil desta situação de crescente conflituosidade e polarização política? Acredita-se que, em linhas gerais, isto conduziu a uma maior diversificação e fragmentação, e que como resultado disso formaram-se quatro grandes tendências no espaço da sociedade civil. A primeira, em grande medida composta por organizações de longa trajetória que se esforçaram por manter suas diretrizes de trabalho sem se identificar com os grupos em conflito. Outro setor que assumiu posições críticas frente ao governo foi catalogado como "opositor" pela perspectiva oficial. Houve também uma série de agrupamentos que assumiram os planos e projetos do governo e, ainda, várias OSC novas que surgiram com o objetivo de avançar numa posição intermediária que buscasse atenuar a polarização e evitar uma escalada da situação de conflito.

A primeira tendência, formada basicamente por OSC que procuraram manter suas diretrizes de trabalho e não se identificaram com nenhum dos grupos em conflito, geralmente procurava abordar temas de saúde, educação, cooperativismo, pobreza, meio ambiente, mulheres e desenvolvimento comunitário. Entre elas, cabe destacar redes como o Grupo Social Centro al Servicio de la Acción Popular, Sinergia e Redsoc. Houve também diversas OSC ligadas à defesa dos direitos humanos, que se esforçaram por manter uma posição neutra, atendo-se especificamente à sua missão; entre elas encontram-se Cofavic e Provea. Este tipo de OSC recebeu pressões de ambos os lados (Gómez, 2005). Por um lado, o governo, na medida em que buscava centralizar e controlar os programas sociais, foi restringindo as atividades e o repasse de recursos àquelas organizações que trabalhavam especialmente nas áreas de saúde e educação. Houve casos

em que foram eliminados subsídios governamentais a organizações que contam com menos recursos e que correm o risco de desaparecer. Mas a oposição cuidou de desenvolver estratégias para sua cooptação.

Em segundo lugar, encontra-se uma série de OSC que assumiram posições críticas frente ao governo, tanto por seu manejo de políticas públicas, especialmente na área social, como pelo que consideram violações dos direitos humanos, políticos, eleitorais e cidadãos; e que, dado o clima de polarização, foram automaticamente catalogadas como de "oposição". Neste sentido, foi-se desenvolvendo um setor (Salas, 2004) que mostrou seu desacordo com as propostas políticas do governo e que começou a se articular em pequenos grupos que exigiam reformas ou que se opunham a determinadas propostas de leis, como foi o caso de uma lei educativa que deu margem a um movimento contra o decreto 1.011[8]. Igualmente, foram surgindo novas associações como Movimiento 1.011, Ciudadanía Activa, Súmate, Asamblea de Educación, que se uniam a outras já tradicionais como Queremos Elegir e a Escuela de Vecinos, entre muitas outras. Foi um período em que ocorreu uma ampla participação da cidadania e das OSC no debate político.

No período 2002-2004, pela primeira vez em muito tempo a classe média se mobiliza politicamente e vai às ruas (Barrios, 2004). Sente que seus direitos estão sendo violados, o que se acentua com o discurso presidencial, que a

[8] Um decreto do Ministerio de Educación que procurava estabelecer mecanismos de controle e supervisão sobre os programas de ensino e sobre a administração das escolas privadas, as quais já são obrigadas por lei a seguir os programas oficiais.

taxa de oligarca e a culpa pela pobreza existente. Inicia-se um período no qual são considerados como os excluídos.

Enquanto isso, de forma paralela, organizam-se massivas concentrações e marchas governistas que procuram mostrar força e defender o "processo". Estas novas iniciativas partem do que se estabelece na Constituição de 1999 em relação à perspectiva de construção da democracia participativa e protagonista, que requer, a princípio, um forte apoio estatal. Em função disso, em que pese a existência de movimentos que já haviam iniciado suas atividades nos anos 1990, o governo desenvolve uma estratégia para institucionalizá-las a partir de 2001 e criar novas organizações que apóiem o chamado "processo" e que permitam desenvolver suas políticas.

Neste sentido, entre as OSC associadas ao governo é possível distinguir dois eixos fundamentais que muitas vezes se entrecruzam. Por um lado, uma série de organizações formadas para escorar as políticas sociais, as quais se encontram associadas a diversos programas que procuram "investir de poder" os setores populares com a finalidade de alcançar o co-governo. Do outro, organizações que dizem ser atores sociais, mas com fins políticos de defesa do "processo".

Entre as primeiras encontra-se um conjunto de agrupamentos que compartilham a concepção de democracia participativa e cujo eixo fundamental está associado ao social. Muitas já existiam anteriormente, e a partir de então, adquiriam maior protagonismo. No caso dos Comités de Tierra (Antillano, 2005), ainda que esta denominação formal seja do presente período, é preciso destacar que é produto de um processo que vinha sendo gerado desde a década

de 1990. Em fevereiro de 2002, o governo nacional, através do Decreto 1.666, iniciou o processo de regularização da posse das terras nos bairros e urbanizações populares, bem como a reabilitação dos assentamentos populares. Criou a Oficina Técnica Nacional para a Regularização da Tenencia de las Tierras Urbanas (OTN) e os Comités de Tierras Urbanas (CTU) para fomentar a participação e o autogoverno. Em meados de 2005, estimava-se que havia 6.000 CTU e que aproximadamente 100.000 títulos de propriedade haviam sido vinculados (López, 2005). Seus membros são eleitos em assembléias de moradores e, apesar de "em muitos casos dependerem funcionalmente de determinada agência governamental, os CTU funcionavam de forma independente das instituições" (Antillano, 2005, p.211) e dos partidos políticos. Apesar da crescente tensão registrada por sua perda de autonomia, afirma-se (López, 2005) que não existe nenhum esquema organizacional pré-determinado, e que cada um atende à particularidade de sua comunidade.

Esse é o caso das Mesas Técnicas de Agua (Arconada, 2005), que se iniciaram em várias paróquias de Caracas entre 1993 e 1996. Com a chegada do atual mandatário ao poder, buscou-se o aprofundamento e a ampliação das experiências, especialmente a partir de 2001. As MTA são organizações da comunidade que se encarregam de solucionar os problemas de serviços de água potável e saneamento básico, e ultimamente lhe foi designado incluir o estado da bacia hidrográfica da qual depende o abastecimento da comunidade, que trabalha conjuntamente com instituições governamentais.

Também se formaram (Arconada, 2005) os Concejos Comunitarios de Aguas (CCA) que envolvem as diversas

MTA que compartem um mesmo sistema hídrico, e podem ser divididas por localidades, municípios ou estados. Dos CCA participam também representantes dos governos local, regional e nacional, e representam a autoridade reguladora em matéria de SAPS. Entre as tarefas dos CCA estão o intercâmbio de informação, a programação de decisões e o acompanhamento delas. Também assumiram o papel de mediadores, e no futuro se planeja que participem na definição de planos reguladores ou mestres e na corregedoria social. Tanto as MTA como os CCA participaram em junho de 2003 do I Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias de Agua Potable y Saneamiento, que teve seu segundo evento em 2004.

Baseado nisso, foi-se desenvolvendo uma cooperativização das diferentes áreas do processo hidrológico, ainda que não isenta de contradições, embora não sejam identificadas por Arconada (2005). Também se percebe a recusa destas instâncias de organização da sociedade civil às idéias de privatização da água defendidas por organismos internacionais como o FMI, BM, BID e CAF, pois consideram que é o Estado que deve administrá-la como um bem público, uma vez que é um serviço público que não deve produzir lucros monetários.

Em segundo lugar, no cenário das OSC relacionadas com o setor oficial, pode-se assinalar o desenvolvimento de novas instâncias organizadas a partir do financiamento do governo, com a finalidade de respaldar suas políticas sociais –que neste período estiveram atreladas à figura do presidente. Constituíram-se os Círculos Bolivarianos, as Unidades de Batalla Electoral, em função do RRP, que em seguida foram substituídas pelas Unidades de Batalla de

Desarrollo Endógeno, que por sua vez também formam unidades de defesa com a participação de reservistas nas diferentes comunidades. Também se estabeleceram organizações como as Cooperativas Mixtas de Abastecimiento, as Asociaciones Mixtas de Gas, as Cooperativas de Medicinas y Alimentos Verdes e os Fondos Zamoranos. Além disso, formou-se uma série de organizações primárias nas comunidades (Alayón, 2005), como os comitês de Comunicação Popular, Economia Social e de Saúde. Em todas elas, a adesão é voluntária.

Neste período destacam-se os círculos bolivarianos (Gómez, 2005) anunciados pelo presidente como mecanismos para a organização do povo, com a finalidade de fortalecer o processo revolucionário e implementar a democracia participativa e protagonista. Sua função era ocupar-se dos problemas das comunidades relacionados com educação, saúde, segurança e habitação, entre outros. Estabeleceu-se que o dirigente máximo seria o presidente da República e seu centro de ação localizou-se oficialmente no palácio do governo, em Miraflores. Organizaram-se tanto nacional como internacionalmente e contaram com financiamento direto do governo. Na atualidade, internamente foram substituídos por outras organizações, ainda que exista um debate entre dois grupos que dizem representar redes de Círculos; e em outros casos fundiram-se com o partido governista Movimiento V República. No entanto, no plano internacional, ainda desempenham um papel importante na promoção e apoio ao governo nos diferentes países onde funcionam.

Outros atores que foram incorporados a partir do governo incluíam os comerciantes informais ("*buhoneros*"), estudantes, aposentados e desocupados, entre outros. Suas

atividades estão ligadas ao Poder Executivo e "tendem a trazer demandas pontuais, que podem ser resolvidas de maneira individual mais que coletiva, de maneira clientelista e populista e não por meio da negociação" (García-Guadilla, 2003, p.249). Considerando que organizam suas agendas em torno de reivindicações pontuais e individuais, é difícil que este tipo de iniciativas possa ser a base para a construção de organizações ou movimentos sociais mais amplos, pois, uma vez satisfeitas suas necessidades, tendem a desaparecer. O que mais se destaca é a falta de autonomia e dependência em relação ao Estado.

Assim, desde 2001, no setor governamental (Ellner, 2003b) havia um debate em relação à situação sindical entre o setor moderado, que dava impulso às concessões e ao diálogo com os diferentes grupos operários, e o setor "duro", que sustentava a necessidade de enfrentar os opositores ao governo e destituir o sindicalismo tradicional. Manter-se dentro das organizações sindicais já existentes, procurando obter poder sobre elas e estabelecendo uma autonomia no quadro do "processo" ou criar um sindicalismo paralelo? A segunda opção predominou, e se constituiu em um conjunto de organizações sindicais alternativas que mantêm fortes vínculos com o governo. Deve-se destacar que depois da greve de 2002-2003, os setores "duros" do sindicalismo da postura oficial insistiram formalmente na demissão de aproximadamente 18.000 empregados do PDVSA, e advogaram pela saída dos "inimigos do processo revolucionário" (p.174) nos setores de educação e empresas de eletricidade. O autor sustenta que "o movimento operário é menos polarizado. De fato, um número significativo de postos-chave, tanto no âmbito dos sindicatos como das federações, encontra-se

ocupado por dirigentes operários independentes" (p.177). Diante da tradicional CTV, com fortes vínculos com os partidos tradicionais, as opções, segundo Ellner, parecem ser um sindicalismo paralelo ou um movimento operário de postura oficial.

Por último, também nesta etapa apareceram novos atores com o objetivo de prover a cidadania de alternativas organizacionais para que sua participação não estivesse associada aos pólos em conflito. Suas próprias denominações mostram esta posição: Los del Medio, Paz en Movimiento e Aquí Cabemos Todos. No entanto, tendem a desaparecer ou manter uma atuação discreta depois de 2004.

Desmobilização versus fortalecimento por parte do governo

O RRP se constituiu em agosto de 2004 e contou com uma grande participação de votantes.[9] Os resultados foram favoráveis ao presidente da República e, apesar de alguns atores terem denunciado uma fraude, isso não foi comprovado. Estes resultados produziram uma nova mudança no espaço da sociedade civil do país. Por um lado, o desencanto, a desarticulação, a desmobilização e a fragmentação nos setores que haviam apoiado a revogatória presidencial, e por outro, um fortalecimento e a chamada "radicalização" do processo de mudanças no setor oficial. Em outubro de 2004 realizaram-se eleições para representatividades regionais e locais que deram aos partidos do governo o controle quase total dos governadores e prefeituras, resultado, em alguma

[9] A abstenção foi de 33,4%, a cifra mais baixa nos últimos 13 anos.

medida, de um alto índice de abstenção que afetou os candidatos opositores.

Em função disso, o governo declarou que se produzia uma "radicalização do processo" que inclui a construção do chamado "socialismo do século XXI", uma aproximação ainda maior do regime cubano, a promoção da integração política e militar da América do Sul, bem como a ativa promoção do multilateralismo e o antagonismo aos Estados Unidos. A partir de 2005 existe uma preocupação maior do governo central com a política internacional e, internamente, começam os preparativos para enfrentar uma guerra assimétrica, que inclui a aquisição de armas e equipamentos militares. Realizam-se mudanças na instituição militar, com a ampliação da reserva e a criação de uma guarda territorial, ambas sob o comando direto do presidente da República.

Em dezembro desse ano realizaram-se as eleições legislativas, cujos resultados oficiais, até junho de 2006, não haviam sido divulgados, apesar do sistema totalmente automatizado. No entanto, até esta data, o CNE confirma um índice de abstenção em torno de 75%, em que dos 25% que exerceram o direito, aproximadamente 12% votaram em branco. Tendo havido questionamento sobre a garantia do voto secreto, os partidos opositores retiraram-se da contenda. Portanto, a atual AN é formada exclusivamente por representantes dos partidos do governo. Mais intensamente em 2006 a população é preparada para defender o país de uma invasão estrangeira, e não se descarta a possibilidade de se enfrentar ações provenientes de "inimigos internos". A menos que se produza algum acontecimento inesperado, a previsão é de que o então atual presidente será novamente reeleito em 3 de dezembro para um novo período de seis anos.

Do mesmo modo que no período anterior, este cenário político terá impactos importantes sobre a sociedade civil. De um lado, o desencanto, a desarticulação, a desmobilização e a fragmentação dos setores que se opõem ao governo. De outro, um fortalecimento das organizações vinculadas ao setor oficial.

Até o presente, no campo da sociedade civil que vinha se mobilizando em oposição às políticas do atual governo, produziu-se um abandono do ativismo, que se reflete na importante diminuição de participação e na retirada de muitos participantes de diversas OSC que haviam crescido na etapa anterior. Isto leva ao desaparecimento de alguns pequenos agrupamentos e a um enfraquecimento das capacidades de organização e incidência dos demais. Várias OSC desenvolvem uma tendência a manter um perfil discreto e despolitizar sua imagem e suas atividades; criam uma espécie de autocensura e um temor a serem identificadas novamente com a oposição. Além disso, a unidade que se havia alcançado na etapa anterior de um amplo setor se vê fragmentada depois do RRP, e desaparece o espaço de debate, negociação e consenso que foi a Coordinadora Democrática. As diversas posições frente à suposta fraude eleitoral e à futura participação em processos eleitorais levam a desavenças e ao ressurgimento do discurso antipartidário.

A partir desse momento, produzem-se debates com relação às futuras estratégias e rompe-se o consenso que havia existido em relação à Ruta Democrática. Desta maneira, pode-se destacar que se decantaram basicamente três perspectivas fundamentais que abrangem tanto partidos políticos como OSC. Em primeiro lugar, os que estão convencidos de que não se produzirá uma mudança de governo por meio

de eleições, já que o Poder Executivo domina todos os poderes, inclusive o recentemente renovado CNE, e que não há condições mínimas e, por isso, promovem ativamente o abstencionismo como forma de deslegitimar as instituições governamentais.[10] No entanto, há setores que interpretam este fato não como um apoio a estas teses, mas simplesmente como um incremento à apatia e um "desgaste eleitoral". A partir desta posição se advoga pela desobediência civil e a resistência, tomando como pilar o artigo 350 da Constituição de 1999, ao assinalar que "o povo da Venezuela, fiel à sua tradição republicana, à sua luta pela independência, à paz e à liberdade, desconhecerá qualquer regime, legislação ou autoridade que contrarie os valores, princípios e garantias democráticas ou menospreze os direitos humanos".

Por outro lado, estão aqueles que promovem a participação eleitoral, já que a consideram a única forma democrática de produzir uma mudança de governo. Defendem que é preciso lutar para obter as melhores condições de participação; e que em relação às eleições presidenciais de dezembro de 2006 é necessário que nos setores opositores se chegue a um consenso em torno de um único candidato. Do mesmo modo, vai se construindo um terceiro setor que defende a necessidade de ir além de uma simples discussão em torno de candidatos e eleições de 2006, e propõe a construção de um projeto de país no médio prazo que passa pelo

[10] A abstenção nas eleições regionais e locais de outubro de 2004 foi de mais de 50% e nas de deputados para a Assembléia Nacional de dezembro de 2005 foi de cerca de 75%. É preciso notar que a revisão da página *web* do Consejo Nacional Electoral (http://www.cne.gov.ve) de 9 de maio de 2007, mostra que ainda não existem números oficiais nacionais definitivos destas duas eleições.

debate e a elaboração de um projeto alternativo que seja inclusivo e permita superar o conflito e a intolerância.

As mobilizações não deixaram de ocorrer por completo e passaram a se concentrar em fatos específicos, mais em função dos altos e crescentes níveis de insegurança, e muitas vezes de forma espontânea e até mesmo anárquica, de forma que um cenário com confrontações violentas não pode ser totalmente descartado. No momento não se configura a formação de uma nova liderança que consiga aglutinar esses diferentes setores e estabelecer um consenso mínimo sobre as futuras estratégias possíveis em um cenário no qual avança, com força cada vez maior, um projeto de caráter autoritário, personalista e militarista.

Enquanto isso, baseado nas altas receitas petroleiras[11], depois do RRP, o governo incrementou e fortaleceu a cobertura dos programas sociais iniciados em 2003 por meio das chamadas "missões" com finalidade de alcançar o chamado "empoderamento" (*empowerment*) dos setores populares, do qual o Estado é um facilitador (López, 2005). Entre os mais importantes estão (Salas, 2004; López, 2005; Lacruz, 2006):

- O Plan Barrio Adentro, que tem a finalidade de garantir assistência médica primária nas próprias comunidades, e é considerado o plano mais bem-sucedido do governo que "corresponde à concepção revolucionária de uma 'democracia participativa e protagonista' e reflete os valores mais básicos da revolução boliva-

[11] Estima-se que a contribuição de PDVSA a estas "*misiones*" em 2005 esteve entre 2,2% e 4% do PIB (Aponte, 2006).

riana" (Alayón, 2005, p.219). Associados a isso se formaram os Comités de Salud[12], que são organizações comunitárias que apóiam este Plano e que, atualmente, converteram-se em "unidades primárias de co-governo, configurando os Consejos Populares de Salud." (Alayón, 2005, p.221), agrupando também os Círculos de los Abuelos e os Círculos de Mujeres Embarazadas.

- No setor educativo desenvolveu-se uma série de programas que incluem: Misión Robinson I, que chegou ao auge recentemente quando se declarou que no país não havia analfabetismo; Misión Robinson II, que procura fortalecer os conhecimentos obtidos durante a alfabetização, bem como a aprovação na educação primária; Misión Ribas, orientada para completar a educação média (secundária) em dois anos; Misión Sucre, que prepara os cidadãos para lhes garantir o acesso à educação universitária; e Misión Vuelvan Caracas, que tem como objetivo oferecer educação para o trabalho.
- Misión Hábitat: desenvolver infra-estrutura urbana integral, com todos os serviços, incluindo educação e saúde.
- Misión Mercal: enquadrada no Plan Especial de Seguridad Alimentaria, são mercados populares onde são vendidos produtos da cesta básica a preços mais baixos, graças à sua importação direta e aos subsídios do governo.

[12] Calculava-se que em meados de 2005 existiam cerca de 8.500 destes Comitês (Aponte, 2005).

Outro mecanismo criado durante 2006 foi o Parlamento Social de Calle, chamado também de "Asambleismo de Calle", que promove a discussão de projetos de lei em assembléias organizadas pela atual AN. Ele promove a criação dos Concejos Comunales y Populares de Participación e é um mecanismo ativado pela AN para criar um "sistema de participação e controle social da Assembléia "(http://www.asambleanacional.gov.ve). Entre janeiro e maio de 2006 haviam sido efetuadas sete "jornadas" de discussão de diferentes leis em diversos pontos do país, em lugares que foram escolhidos pelos deputados, ou seja, organizadas nas comunidades onde os órgãos oficiais têm controle. Até o momento não se constatou um mecanismo que indique ser as comunidades que solicitam uma reunião deste, conforme seus interesses e necessidades.

Assinalou-se (Alayón, 2005; Maingon, 2005) que estas diferentes iniciativas vão além da prestação de um serviço, pois buscam fortalecer e ampliar a participação das comunidades em todo o processo, desde a formulação dos projetos até sua avaliação, o que permite a co-responsabilidade com o Estado e o exercício de corregedoria social. São consideradas como o início de um processo de co-governo. Deve-se destacar que, em todos os casos, se estabelece uma relação direta entre as comunidades e diferentes organismos do Poder Executivo central – o que levou à crítica de que está se desenvolvendo uma instituição paralela à formal, que ainda é não auditável e pouco transparente.

Neste sentido, pontua-se (Lacruz, 2006) sobre a falta de acesso a informação confiável sobre os resultados dos diferentes programas implementados pelo governo. Não há uma prestação de contas efetiva, e além isso, como são em mui-

tos casos instituições paralelas, não há como obter a informação. Neste sentido, segundo López (2005), não existe suficiente informação independente para poder avaliar seu desempenho com "algum grau de seriedade" (p.357). Estima-se que em geral os resultados obtidos são menores do que os esperados e anunciados oficialmente. Além disso, existe um grau de improvisação, já que muitos desses programas não são resultados de estudos de viabibilidade, de políticas planejadas com objetivos claros, mas sim da vontade e decisão do presidente. E ainda, a dependência externa que várias delas têm da participação cubana afetará sua sustentabilidade.

Em função desse mesmo problema, acrescenta-se (Aponte, 2006) que no caso das "*misiones*", que são as principais destinatárias do gasto social do governo, não se sabe qual é o montante gasto, o que não permite avaliar sua eficiência. Ainda que a Venezuela esteja entre os países que em 2005 tiveram um dos índices mais altos de gasto social na América Latina (mais de 18%), tem um número menor de indivíduos beneficiados pela previdência social. Este gasto social elevado não se traduziu em uma reforma institucional-administrativa que a torne sustentável no médio e longo prazo. Existem críticas crescentes a Mercal por sua ineficiência e corrupção. Na Barrio Adentro predominam a improvisação e o voluntariado; e nas missões educativas questiona-se a qualidade, assim como os resultados reais em função de melhorias trabalhistas. Estes diferentes programas sociais foram-se formando em "uma plataforma de organização política de semivoluntariado" (Aponte, 2006, p.102).

Assim, também se assinala (Arconada, 2005) que há falha no fato de que estão se organizando muitas iniciativas

locais e isoladas, e que não existem mecanismos de coordenação. Críticas mais severas indicam que fazem parte de uma política assistencialista e clientelista que não é sustentável e que atualmente é possível graças aos altos preços do petróleo, ainda que López (2005) sustente que a estratégia que se segue busca recusar um enfoque compensatório para superar a desigualdade social.

Conclusão

Apesar dos impactos da confrontação política e das diversas limitações observadas, é importante destacar que este processo também levou a aprendizados que podem ser relevantes para enfrentar os vários desafios desse espaço amplo que é a sociedade civil atual. Em linhas gerais, pode-se assinalar que estes aprendizados giram em torno de quatro eixos básicos. O primeiro está associado a aspectos organizacionais. Neste sentido, a experiência mostrou a força das alianças e das redes, e que quando existe unidade, os resultados positivos são maiores. Quando se obteve consenso e reconhecimento de objetivos comuns precisos, o trabalho foi coordenado e eficiente entre organizações diferentes; houve fortalecimento e incentivo à participação cidadã. Também se evidenciou a necessidade de organização e as iniciativas e mecanismos que foram criados pela própria cidadania se fortaleceram.

Da perspectiva das organizações vinculadas ao governo, criou-se um sentimento maior de participação e pertencimento. Os grupos que vinham trabalhando individualmente e à margem se sentiram respeitados e obtiveram reconhecimento e apoio. Foi possível criar um sentimento

de apropriação, especialmente em relação às "*misiones*" (Lacruz, 2006).

Em segundo lugar, houve maior valorização do trabalho de acompanhamento, especialmente entre as organizações de direitos humanos, cuja atividade permitiu fundamentar denúncias e levá-las a instâncias internacionais. Em terceiro lugar, no conjunto da sociedade civil ficou reconhecida a importância da formação cidadã. Verificou-se um interesse muito grande por debater idéias, estratégias e aprender a partir de outras experiências. As OSC desenvolveram programas e atividades para fortalecer uma participação cidadã consciente e analítica. Por último, também foram incorporadas novas formas de comunicação e informação que permitiram atender as propostas e agilizar o trabalho, dando-lhe maior eficácia.

No entanto, também foi identificada uma série de desafios que precisam ser abordados para fortalecer as OSC, que basicamente são de dois tipos. Em primeiro lugar, os obstáculos e limitações presentes no interior das OSC e, em segundo lugar, os que são provenientes da atuação de atores externos que incluem o Estado – ações e decisões do sistema judicial, da AN e do Poder Executivo – e de outros atores, em particular dos partidos políticos.

Quanto aos desafios que se associam à ação interna das próprias OSC, pode-se dizer que no caso particular da Venezuela há alguns que são comuns à maior parte dos movimentos e agrupamentos, enquanto outros se relacionam mais especificamente à fragmentação que gerou a conflituosidade política. Entre as primeiras, pode-se destacar uma ausência de reconhecimento da diversidade e da pluralidade da sociedade, o que leva a que muitas OSC atu-

em a partir da intolerância e do sectarismo. Existem, portanto, tendências autoritárias nas próprias organizações sociais que não reconhecem a heterogeneidade e a pluralidade e se autodenominam representantes **da** sociedade civil. Outro aspecto importante é a persistência e até mesmo aprofundamento de uma cultura política autoritária. Continua-se buscando um messias ou líder paternalista "salvador". Além disso, os militares continuam sendo vistos como árbitros. Parece que ainda há um dilema entre autoritarismo e democracia. Por último, há uma insuficiência na prática de auto-avaliação que não permite um olhar interno. Muitas OSC reproduzem as práticas negativas que criticam nos partidos políticos, como a falta de democracia interna, problemas de liderança, bem como deficiência de legitimidade e representatividade.

Entre as OSC que foram críticas do governo prevaleceu a ausência de uma análise realista e no médio prazo da realidade do país que, unida a uma falta de reconhecimento da diversidade e da pluralidade da sociedade, conduziu a uma participação centrada na reação e a objetivos no curto prazo. Não foi possível projetar um programa pró-ativo e propositivo que contemplasse objetivos e estratégias a médio e longo prazo. Esta situação, não tendo alcançado os resultados imediatos esperados, provocou desencanto, frustração e desmobilização. Da mesma forma, não foram medidos os efeitos negativos que tem para a democracia o discurso antipartidário que algumas preconizam. Inclusive, a partir de 2004, esta posição aprofundou-se e levou a níveis de abstenção eleitoral consideráveis, conforme assinalado anteriormente. Na verdade, eles beneficiaram o governo, que conseguiu ocupar totalmente os espaços de

representação definidos por meio de eleições. Por último, a resistência de algumas a participar dos novos mecanismos, especialmente nos âmbitos locais, como os Concejos Comunales ou os CLPP, para não prosseguir com uma política "colaboracionista", limitou consideravelmente suas áreas de atuação.

Por outro lado, as OSC vinculadas ao setor oficial deparam-se também com uma série de desafios; o mais importante está relacionado à cooptação. Esta análise preliminar mostrou que várias das formas organizacionais que estão sendo adotadas são impostas e controladas a partir de cima, e não permitem uma independência. Neste sentido, destacou-se (Ellner, 2006b) a contradição que existe entre as denominadas propostas de participação e a prática governamental, baseada no estadismo e no militarismo. Assim, criam-se programas e mecanismos de participação, mas que sejam controlados pelo Poder Executivo e que sirvam como apoio ao presidente e como canais de execução das políticas que ele decide implementar. Trata-se de colaborar com o governo e não de participar em função das necessidades das comunidades e da cidadania. Percebeu-se (Maingon, 2005) que justamente esse espaço chamado sociedade civil é diferente daquele do Estado e, por isso, organizações que são criadas e financiadas pelo governo dificilmente podem pertencer a ele. A tendência parece ser "criar espaços definidos e promovidos a partir de cima com a finalidade de organizar a participação das comunidades através de um modelo vertical" (Maingon, 2005, p.551).

Da mesma forma, existe uma tendência para a idealização da participação. Foi o próprio presidente da República que construiu "uma imensa muralha divisória da socieda-

de venezuelana" (Salas, 2004, p.92), a qual teve por conseqüência uma visão simplista e maniqueísta; de um lado, os bons revolucionários, do outro, os maus, os inimigos da revolução bolivariana.[13]

Outra limitação importante é a dependência de recursos governamentais, pois leva a questionar a sustentabilidade de organizações e projetos. Neste sentido, considera-se que a política social assistencialista e clientelista que se desenvolve atualmente aprofunda a dependência das organizações perante o governo central e que, além disso, não soluciona os problemas. São políticas sociais que têm um alto impacto no curto prazo, mas não a médio e longo prazo, pois os déficits estruturais continuam existindo.

Mas as OSC não somente enfrentam estes desafios relacionados ao seu funcionamento interno, como também outra série de ameaças originadas dos possíveis impactos das ações de atores externos. No caso da Venezuela, nos momentos atuais pode-se destacar que o sistema judiciário é um dos atores que maior impacto provoca nas OSC, especialmente naquelas que se opõem ao governo. Primeiramente, em 2000 o TSJ emitiu duas sentenças importantes para as OSC (Gómez, 2005, pp. 333-4). A nº. 356 de 6 de junho estabeleceu que "a sociedade civil são associações, grupos e instituições venezuelanas (sem subsídio externo)" e a nº. 1050 de 28 de agosto, segundo a qual "carecem de legitimação processual todos aqueles indivíduos, grupos ou órgãos que, fora do campo dos interesses difusos ou coleti-

13 Em linhas gerais, fundamenta-se na concepção de que a oligarquia não permitiu que se cumprisse a obra de Simón Bolívar, e que é necessário cumpri-la atualmente através deste chamado "*proceso*".

vos, pretendem representar a cidadania, o povo, a sociedade civil e outras instituições semelhantes, e que não tenham sido eleitos para cumprir tal representação".

Desta forma, qualquer organização que tenha recebido financiamento externo não é considerada parte da sociedade civil e, portanto, não pode participar como tal nos mecanismos previstos, especialmente os Comités de Postulaciones. Igualmente se estabeleceu na segunda sentença do mesmo documento apresentado anteriormente que fica a cargo da Sala Constitucional decidir quais são os representantes legítimos da sociedade civil. Portanto, não são a cidadania nem os membros das OSC que podem decidir a legitimidade da sua liderança. Esta situação se complica ainda mais quando se considera que existe um questionamento em relação à independência dos poderes no país, por considerar que tanto o TSJ como os outros poderes atendem às diretrizes da presidência da República.

Desse modo, no que diz respeito ao sistema judiciário, não se pode sobrepujar a abertura de processos legais a representantes de OSC[14] por traição à pátria, por terem recebido financiamento da National Endowment for Democracy. Portanto, considera-se que se trata da utilização do poder judiciário para "criminalizar" as OSC. Por isso, muitas organizações estão procurando cada vez mais defender seu direito de existir, o que limita consideravelmente sua efetividade no desenvolvimento de projetos, programas e atividades para a defesa da democracia.

[14] Até o momento, os casos são da Asamblea de Educación, Acción Campesina e Súmate.

Ao sistema judiciário se junta o poder legislativo. Em primeiro lugar, considerou-se que as decisões tomadas conduziram a restrições nos mecanismos de participação da sociedade civil estabelecidos na Constituição de 1999, conforme visto anteriormente. Assim, os Comités de Postulaciones que constitucionalmente devem ser formados por membros da sociedade civil, agora contam com 11 deputados e 10 representantes desta. Além disso, são os membros deste poder os que escolhem os representantes da sociedade civil, sem que se tenha conseguido estabelecer critérios conhecidos e transparentes para isso. Considera-se ainda que a Ley sobre Cooperación Internacional, que atualmente está sendo discutida pelo judiciário, prejudicará consideravelmente muitas OSC.

Porém, o governo central também apresenta desafios para as OSC. Relacionado com o que foi exposto está o fato de que, se esta legislação for aprovada, ele terá o controle do financiamento da cooperação internacional, o que afetará diretamente as OSC que não estão em sua órbita. Da mesma forma, as ações que empreendeu, especialmente a partir de 2003, estão levando a uma situação na qual se propicia uma relação direta entre este poder e as comunidades, e mais ainda entre o líder e o povo. Está sendo levada a cabo uma eliminação dos espaços de intermediação políticos e sociais, que o próprio presidente justificou ao destacar que desta forma as comunidades mantêm sua autonomia operacional.

Mas é também preocupante a tendência entre algumas OSC de incentivar o culto em torno da personalidade do presidente, o que, segundo López (2005), foi significativo no caso dos Círculos Bolivarianos e das Unidades de Batalla

Electoral, levando a criar obstáculos à organização autônoma dos setores populares e às práticas democráticas.

Igualmente merece consideração o papel que o presidente desempenhou na conflituosidade e polarização política ao fomentar um discurso e uma estratégia inexpressivos, acompanhados de um "sentimento messiânico redentor" (Salas, 2004, p.93) que atualmente reproduz em grande medida o discurso da Guerra Fria, com a proposta de revolta contra o imperialismo dos Estados Unidos. Como bem afirma Barrios (2004), "uma característica deste momento político é a expressão de um claro e odioso classismo que manifesta cada um dos pólos políticos na direção do outro pólo" (p.158) e faz com que espaços públicos tenham se convertido em cenários de confrontação (Salas, 2004).

Por último, também os partidos políticos, tanto os oficiais como os da oposição, apresentam desafios para a sociedade civil. Continua existindo a tendência a despojar a OSC de sua representação nos mecanismos criados para a participação cidadã. No presente, isto acontece no âmbito local com os CLPP e os CC, já que, em vez de serem eleitos representantes de comunidades, há denúncias sobre a eleição de pessoal da própria prefeitura ou membros do partido político que tem maioria neste setor. Igualmente se assinalou (Portillo, 2006) que o objetivo fundamental dos CC é criar uma estrutura política que apóie a reeleição do presidente, o que trará dificuldades para aqueles que busquem manter sua autonomia e que não estejam dispostos a receber ordens de líderes partidários. Isto pode levar a que "não se saiba distinguir entre as necessidades das comunidades e as exigências do aparelho político" (Portillo, 2006, p.105) e a que se perca a oportunidade de criar mecanismos eficien-

tes e reais de participação. Nestas condições, os CC estão destinados a fracassar.

Outro elemento importante que afeta a sociedade civil é a prática que os partidos oficiais institucionalizaram para o controle político. Primeiro foi a chamada "Lista Tascón", que o deputado do partido do governo publicou na Internet e depois por meio de múltiplos CD, que é a lista obtida através do CNE das pessoas que assinaram solicitando o RRP. Em função disso, passou a existir discriminação política contra estas pessoas, com a negação da documentação de identificação, qualquer possibilidade de contratos com o Estado, benefícios de programas sociais, bem como o livre acesso a organismos governamentais. Ao serem identificados na "Lista", muitos funcionários públicos foram demitidos. Depois surgiu o programa "Maisanta", que se constituiu num mecanismo de controle da tendência do voto de cada cidadão, também elaborado pelo partido do governo sobre a base de dados administrados pelo CNE. Neste caso, identifica-se o histórico de participação de cada eleitor, o que permite identificá-lo como "de oposição" ou "do partido oficial", de acordo com as eleições das quais participou.

Em resumo, em relação ao futuro das OSC, López (2005) ressaltou que o processo posto em prática pela atual elite política pode tomar dois caminhos. Por um lado, um retorno ao padrão clientelista e paternalista da tradição política venezuelana nos últimos quarenta anos, em que o Estado controla e determina as ações das organizações e movimentos sociais, centralizado na "tramitação burocrática dos recursos públicos" (López, 2005, p.361). Por outro, uma rota democrática e participativa, na qual o Estado estimula a

participação democrática autônoma de uma pluralidade e diversidade de organizações sociais.

Em função disso, e dadas as particularidades do caso venezuelano, o futuro da sociedade civil não depende somente do seu funcionamento interno e da sua relação com outros atores, especialmente o Estado e os partidos políticos. Ele será determinado por um aspecto mais geral, que tem a ver com a dinâmica da governabilidade democrática para a qual é fundamental o desenvolvimento da cidadania e para a concepção que se tenha da democracia.

Assim, cabe destacar (Ellner, 2006b) que existe atualmente na Venezuela um déficit democrático de cidadania que abrange tanto o setor oficial como o de oposição. Com relação ao primeiro, o governo central e, mais especificamente, o presidente, pretende constituir-se "no sujeito que cresce devorando tudo, em vez de apoiar os cidadãos organizados para que realizem a totalidade das metas propostas; assim, o país se desenvolve com a iniciativa de uma multidão de associações e organizações que competem e se complementam" (p.98). No caso dos setores de oposição, estima-se que abandonaram a capacidade de atuação e de organização; a fiscalização do governo; a elaboração de alternativas e planos concretos para enfrentar os problemas do país; e sua capacidade de interlocução com as maiorias. Neste tipo de situações de polarização, que não deixou de existir, ainda que aparentemente tenha diminuído, destaca-se também que "não é cômodo ser cidadão em um Estado autoritário. O cidadão corre muito risco" (p.98), o que é válido para ambos os lados, pois o Estado é o principal empregador, embora ocorram casos de demissões por razões políticas em empresas que são adversárias do governo.

Esta situação de polarização levou a uma divisão da percepção de cidadania, uma "revolucionária" e outra de oposição ou de "resistência" (Salas, 2004). No fundo, poderia parecer que são duas concepções diferentes sobre o país e ambas excludentes e intolerantes, ainda que diante disso cresçam os setores que buscam uma alternativa diferente entre estas; um projeto que seja possível construir a partir de um ponto intermediário e que se fundamente no diálogo e na tolerância. Não obstante, é um processo difícil, dada a crescente prática de autocensura (Salas, 2004) para não ser "taxado" automaticamente como pertencente a um dos dois pólos.

Da mesma forma, se criaram duas concepções sobre o que é a democracia. No setor oficial concebe-se (Alayón, 2005) que a democracia revolucionária tem dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, a democracia definida como a reunião dos cidadãos em assembléias e um "processo de mutação quando as assembléias ocorrem na comunidade" (p. 220). Em segundo, que o "modelo de Estado democrático, protagonista e participativo" constrói-se a partir de uma série de organizações setoriais das comunidades que participam das chamadas "*misiones*" desenvolvidas pelo governo e que geram "desenvolvimentos endógenos comunitários". O autor destaca que dadas a burocracia e ineficiência de alguns órgãos governamentais, em alguns casos a participação comunitária se apropriou dos programas e "*misiones*" do governo. Outro setor sustenta que esta divisão entre democracia representativa e participativa é um falso dilema, já que são complementares, desde que se desenvolva uma participação efetiva da cidadania e não uma tutelada pelo governo.

O caso venezuelano também mostra os perigos quanto às possíveis conseqüências que podem ter os novos espaços de participação que têm surgido. Em linhas gerais, não se pode criticar a abertura de espaços, mas devem ser motivo de reflexão as repercussões que pode haver para as próprias OSC, no sentido de que é possível que estas comecem a lutar pelo poder, o que desvirtua sua razão de ser e faz com que realmente comecem a agir como partidos políticos. O resultado pode ser uma maior ambigüidade na demarcação dos espaços das OSC e dos partidos, e gerará maior desconfiança e tensões entre esses atores. Ainda que seja um processo em construção, é possível que no futuro esta co-responsabilidade estabelecida pela Constituição de 1999 seja "mais que uma possibilidade para aprofundar a democracia, [seja] um fator limitante e uma grande distorção" (Patruyo apud Maingon, 2005, p.546).

Em conclusão, é possível que o cenário seja de confronto e violência. Em função disso, seria importante que tanto os atores domésticos como internacionais iniciassem um processo que conduzisse à formação de espaços de diálogo entre os diferentes setores para fomentar a tolerância, a deliberação, o respeito à diversidade e um restabelecimento das instituições e governabilidade democráticas. Não há dúvida de que

> *"O país é nosso... Temos que voltar a nos informar, esforçar-nos para compreender, expressar com liberdade o que pensamos, intervir de forma responsável. Se não ajudamos deste modo os políticos, isto não tem remédio." (SIC, 2006b, p.99)*

Referências

Alayón, Rubén (2005). Barrio Adentro: Combatir la exclusión profundizando la democracia, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 11, n.3, septiembre-diciembre. pp. 219-244.

Álvarez, Ángel (2003). La reforma del Estado antes y después de Chávez. En Ellner, Steve y Daniel Hellinger (eds.). *La política venezolana en la época de Chávez*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. pp.187-208.

Antillano, Andrés (2005). La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 11, n.3, septiembre-diciembre. pp. 205-218.

Aponte, Carlos (2005). Balance Social 2005, en *SIC*, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, n.683, abril. pp.100-103.

Arconada, Santiago (2005). Seis años después: Mesas Técnicas y Consejos Comunitarios de Aguas", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 11, n.3, septiembre-diciembre. pp.187-203.

Barrios, Leoncio (2004). La clase media sale del paraíso, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 10, n.2, mayo-agosto. pp.155-161.

Caione, Cecilia (2006). Ley de participación norma redes sociales, *El Nacional*, Caracas, 22 de mayo, p.A-2.

Darcy de Oliveira, Miguel (2005). *Sociedade civil e democracia: crise e reinvenção da política*, papel de trabajo, Río de Janeiro.

Déficit de ciudadanía, *SIC (*2006b). Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, n.683, abril. pp.98-99.

El Foro Social mostró la importancia de las organizaciones sociales y el déficit que padecemos de ellas, *SIC* (2006a). Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, n.682, marzo. pp.50-51.

Ellner, Steve (2003a). El sindicalismo frente al desafío del chavismo, en Ellner, Steve y Daniel Hellinger (eds.). *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad. pp.209-230.

García-Guadilla, María (2003). Sociedad civil: institucionalización, fragmentación, autonomía. En Ellner, Steve y Daniel Hellinger

(eds.). *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad. pp.231-251.

Gómez, Luis (2005). Actores y modelos de sociedad en la transición sociopolítica de Venezuela, CENDES: *Venezuela visión plural*, Caracas, Bid & Co. Editor/CENDES-UCV, Tomo I. pp. 318-345.

Lacruz, Tito (2006). Misiones y participación popular, *SIC*, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, n.682, marzo. pp.56-60.

López, Margarita (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*, Caracas, Alfadil Ediciones.

Maingon, Thaís (2005). Los concejos locales de planificación pública: ¿Nuevos espacios para la participación ciudadana en Venezuela?, CENDES: *Venezuela visión plural*, Caracas, Bid & Co. Editor/CENDES-UCV, Tomo II. pp.535-554.

Mascareño, Carlos (2005). Descentralización, recentralización y sociedad civil, CENDES: *Venezuela visión plural*, Caracas, Bid & Co. Editor/CENDES-UCV, Tomo I. pp.146-163.

Portillo, Alfredo (2005). Los consejos comunales: entre la exigencia electoral y la necesidad de una gestión efectiva, *SIC*, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, n.683, abril. pp.104-105.

Salas, Yolanda (2004). "La revolución bolivariana" y "la sociedad civil": la construcción de subjetividades nacionales en situación de conflicto, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 10, n.2, mayo-agosto. pp.91-109.

Sorj, Bernardo (2005). *Civil Societies North-South Relations:* NGOs and Dependency, Río de Janeiro, The Edelstein Center for Social Research Working Paper No. 1, noviembre. Disponível em: http://www.edelsteincenter.org

Zapata, Manuel (2006). Sobre el Foro Social Mundial. *SIC*, Caracas, Centro Gumilla, Año LXIX, n.682, marzo. pp.61-62.

Documentos oficiais:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial n.36.860. 1999.

Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial n.37.463. 2002.

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación Pública. Disponível em: http://www.asambleanacional.gov.ve

Proyecto de Ley de Cooperación Internacional. Disponível em: http://www.asambleanacional.gov.ve.